

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

LORREINE SANTOS VACCARI

MORADIA COMO FUNÇÃO PÚBLICA DE INTERESSE COMUM NA METRÓPOLE
DE CURITIBA

CURITIBA

2018

LORREINE SANTOS VACCARI

MORADIA COMO FUNÇÃO PÚBLICA DE INTERESSE COMUM NA METRÓPOLE
DE CURITIBA

Dissertação apresentada como requisito parcial à
obtenção do grau de Mestre em Planejamento Urbano,
no Programa de Pós-Graduação em Planejamento
Urbano, Setor de Tecnologia, da Universidade Federal
do Paraná.

Orientadora: Prof^a. Dra. Madianita Nunes da Silva

CURITIBA

2018

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELO SISTEMA DE BIBLIOTECAS/UFPR
BIBLIOTECA DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA

V114m Vaccari, Lorreine Santos
 Moradia como função pública de interesse comum na metrópole de Curitiba / Lorreine Santos Vaccari. –
 Curitiba, 2018.
 162 p. : il. color. ; 30 cm.

 Dissertação - Universidade Federal do Paraná, Setor de Tecnologia, Programa de Pós-Graduação em
 Planejamento Urbano, 2018.

 Orientadora: Madianita Nunes da Silva.

 1. Moradia. 2. Função pública de interesse comum. 3. Metrópole de Curitiba. I. Universidade Federal
 do Paraná. II. Silva, Madianita Nunes da. III. Título.

CDD: 711.40981621

Bibliotecária: Romilda Santos - CRB-9/1214



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SETOR TECNOLOGIA
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO PLANEJAMENTO
URBANO

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em PLANEJAMENTO URBANO da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da Dissertação de Mestrado de **LORREINE SANTOS VACCARI**, intitulada: **MORADIA COMO FUNÇÃO PÚBLICA DE INTERESSE COMUM NA METRÓPOLE DE CURITIBA**, após terem inquirido a aluna e realizado a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua Aprovação no rito de defesa. A outorga do título de Mestre está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

Curitiba, 12 de Abril de 2018.


MADIANITA NUNES DA SILVA(UFPR)
(Presidente da Banca Examinadora)


ROSA MARIA MOURA DA SILVA(UFPR)


OLGA LÚCIA CASTREGHINI DE FREITAS
FIRKOWSKI(UFPR)

Ao meu pai Silvio Vaccari Jr e à minha mãe Ivani Santos Vaccari, referências de alegria, leveza, amor e cumplicidade.

Ao Valter, companheiro de vida, de sonhos e utopias.

AGRADECIMENTOS

Ao longo dessa trajetória, várias pessoas, do meio acadêmico, do trabalho, de militância, da família ou amigos, contribuíram direta ou indiretamente com a construção da minha compreensão sobre a nossa realidade social e urbana e com o aprimoramento da minha percepção acerca dos desafios do planejamento e gestão metropolitanos visando a justiça socioespacial.

Agradeço à minha querida orientadora, Madianita Nunes da Silva, pela oportunidade, parceria, dedicação e generosidade em compartilhar conhecimento e estimular o aprendizado e a reflexão crítica ao longo de todo o processo desse momento acadêmico.

Às professoras Olga Firkowski e Rosa Moura pela leitura cuidadosa e pelas valiosas reflexões e contribuições na Banca de Qualificação. Foi uma satisfação ter a oportunidade de debater a temática metropolitana com pessoas com tanto conhecimento, experiência e disposição como vocês.

A todos os professores do PPU pelo espírito coletivo e trabalho intenso para viabilizar o Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano que muito contribuirá com a reflexão crítica e o fortalecimento das competências para atuar no âmbito do planejamento urbano das nossas cidades.

Aos técnicos e gestores públicos da Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba, especialmente aos colegas de profissão e trabalho Maria Luiza Malucelli Araújo, Milton Luiz Brero de Campos e Raúl Peccioli, pelo incentivo e pelas conversas sinceras e esclarecedoras sobre o planejamento metropolitano na RMC.

Ao arquiteto Clóvis Ultramari, representante da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano, ao deputado Alexandre Guimarães, presidente da Comissão de Relações Federadas e Assuntos Metropolitanos da Assembléia Legislativa do Paraná, pela disponibilidade, atenção e contribuições acerca do processo de implantação do Estatuto da Metrópole no Paraná.

Ao Procurador Alberto Vellozo Machado, Coordenador do CAOP Habitação e Urbanismo do Ministério Público do Estado do Paraná, pela ótima conversa sobre FPICs, gestão interfederativa e desafios para a operacionalização do Estatuto da Metrópole no Brasil.

Aos companheiros do Mobiliza Curitiba, referências de luta, persistência, solidariedade e altruísmo.

Aos colegas de mestrado com quem compartilhei momentos de euforia e angústia acadêmica e tive a oportunidade de conviver e trocar experiências e conhecimentos.

Às minhas amigas e companheiras de trabalho, Silvia, Lucimara, Luciana e Vivian pela torcida e apoio sempre.

Aos meus irmãos, Audrey e Elton, pelo afeto e cumplicidade nos choros, risos, abraços, olhares, palavras e silêncios compartilhados desde a infância.

Aos meus pais, pelo amor e coragem diante dos desafios da vida que sempre me inspiraram e motivaram a refletir sobre a realidade ao meu redor.

Às amigas-irmãs, Vênus e Rafaela, pela presença constante, vibrante e, especialmente, pela amizade e companheirismo de tantos anos.

Aos amigos do coração, Yoko, Constança, Eduardo, Mara, Cláudio, Melissa, Suiane, Raphael, Fabiana, Fernando, Carlinhos, Líria, Grazi, Fernanda, Ágatha, Fabiana, Beatriz, Cervantes, Giselda, Lucas, Josi, Felipe e Milton com quem divido as alegrias, tristezas e delícias da vida. Obrigada por estarem sempre por perto!

Ao meu companheiro de vida e utopias, Valter, meu leitor mais assíduo e crítico mais afetuoso, com quem tive a oportunidade de discutir e aprender, quase diariamente, ao longo desses anos de estudo. *Por onde for, quero ser seu par...*

O Sol nasce e ilumina as pedras
evoluídas/ Que cresceram com a força de
pedreiros suicidas/ Cavaleiros circulam
vigiando as pessoas/ Não importa se são
ruins/ Nem importa se são boas/ E a
cidade se apresenta centro das
ambições/Para mendigos ou ricos e
outras armações/ Coletivos, automóveis,
motos e metrô/ Trabalhadores, patrões,
policiais, camelôs/ A cidade não pára, a
cidade só cresce/ O de cima sobe e o
debaixo desce/ A cidade se encontra
prostituída/ Por aqueles que a usaram em
busca de saída/ Ilusora de pessoas e
outros lugares/ A cidade e sua fama vai
além dos mares/ No meio da esperteza
internacional/ A cidade até que não está
tão mal/ E a situação sempre mais ou
menos/ Sempre uns com mais e outros
com menos/ A cidade não pára, a cidade
só cresce/ O de cima sobe e o debaixo
desce/ Eu vou fazer uma embolada, um
samba, um maracatu/ Tudo bem
envenenado, bom pra mim e bom pra tu/
Pra gente sair da lama e enfrentar os
urubus / Num dia de Sol, Recife acordou/
Com a mesma do dia fedentina anterior.

(CHICO SCIENCE & NAÇÃO ZUMBI,

1994)

RESUMO

Considerando a moradia como um elemento principal na produção do espaço urbano/metropolitano, o presente trabalho faz uma reflexão a respeito da moradia como função pública de interesse comum (FPIC) na metrópole de Curitiba, à luz do planejamento territorial executado pela COMEC. A análise insere-se no atual momento de discussão da proposta para reformatação do modelo de planejamento e gestão metropolitanos no estado do Paraná, exigência advinda da aprovação em 2015 da Lei Federal 13.089 - Estatuto da Metrópole. Para compreender a interpretação e o tratamento ao longo do tempo da temática da moradia pelo órgão metropolitano, foram analisados os Planos de Desenvolvimento Integrado (PDIs) de 1978 e de 2006. Foram realizadas também entrevistas com agentes técnicos e políticos para identificar em que medida os PDIs influenciam, moldam e/ou constituem referencial para a discussão atual da redefinição e gestão das FPICs na metrópole de Curitiba. Na análise dos PDIs, verificou-se a interpretação da moradia como demanda metropolitana setorial, limitada à produção de habitação e lotes para a população de baixa renda, cabendo ao órgão metropolitano um papel auxiliar, de suporte à COHAPAR e à COHAB-CT. Observou-se também a não utilização de ferramentas e ações específicas e articuladas aos instrumentos de uso do solo para o tratamento da moradia na metrópole, confirmando-se que a questão não possui centralidade no planejamento metropolitano e nem é interpretada como FPIC geradora e articuladora das demais demandas urbano-metropolitanas. Essa visão setorial e a desconsideração do caráter transversal, articulador e central da moradia para o planejamento metropolitano é também recorrente e estruturante dos discursos, técnico e político, vigentes. Concluiu-se que o não reconhecimento da moradia como FPIC contribui para o enfraquecimento do planejamento urbano na metrópole de Curitiba, bem como do próprio órgão metropolitano, que ao interpretar a moradia setorialmente e não articulada às demais demandas metropolitanas, limita sua ação e o potencial de seus efeitos sociais e territoriais, reproduzindo e contribuindo com o aprofundamento das desigualdades socioespaciais.

Palavras-chave: Moradia. Função Pública de Interesse Comum. Metrópole de Curitiba.

ABSTRACT

Considering housing as a main element in the production of urban/metropolitan space, the present study reflects on housing as a public function of common interest in the metropolis of Curitiba taking as reference the territorial planning implemented by COMEC. The analysis is part of the current discussion of the proposal for reformatting the model of metropolitan planning and management in the state of Paraná, a requirement that came from the Federal Law 13.089 - Metropolis Statute, approved in 2015. In order to understand the interpretation and treatment over time of housing by the metropolitan institution, the Integrated Development Plans (PDIs) of 1978 and 2006 were analyzed. Interviews were also conducted with technical and political agents to identify how those metropolitan plans influence, mold and constitute a reference for the current discussion of the redefinition and management of FPICs in the metropolis of Curitiba. In the analysis of the PDIs, housing was interpreted as a metropolitan sector demand, limited to the production of housing and lots for the low-income population, fitting to the metropolitan institution an auxiliary role, supporting COHAPAR and COHAB-CT. It was also observed the non-use of specific and articulated tools and actions to the instruments of land use for the treatment of housing in the metropolis, confirming that the question does not have centrality in the metropolitan planning nor is interpreted as FPIC generating and articulating the other urban-metropolitan demands. This sectorial vision and the disregard of the transversal, articulating and central character of housing for metropolitan planning is also recurrent and structuring of the technical and political speeches in force. It was concluded that the non-recognition of housing as an FPIC contributes to the weakening of urban planning in the metropolis of Curitiba, as well as the metropolitan institution itself, which, when interpreting the housing sectorally and not articulated with other metropolitan demands, limits its action and the potential of its social and territorial effects, reproducing and contributing to the deepening of socio-spatial inequalities.

Key-words: Housing. Public Function of Common Interest. Metropolis of Curitiba.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1: REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA, MUNICÍPIOS DO AGLOMERADO METROPOLITANO DE CURITIBA E ÁREA URBANIZADA 2000 – 2013	15
FIGURA 2 – PERÍODOS DO PLANEJAMENTO E GESTÃO METROPOLITANOS NO BRASIL	58
FIGURA 3 – PERÍODOS DO PLANEJAMENTO E GESTÃO METROPOLITANOS NA RMC	59
FIGURA 4 – TIPOLOGIAS DOS ESPAÇOS INFORMAIS DE MORADIA NO AGLOMERADO METROPOLITANO DE CURITIBA NA DÉCADA DE 2000	92
FIGURA 5 – CONCEPÇÃO E PROPOSIÇÃO DA ORGANIZAÇÃO TERRITORIAL DA RMC NO PDI 1978	102
FIGURA 6: EVOLUÇÃO DA OCUPAÇÃO URBANA DA RMC 1953 - 2004	112
FIGURA 7: VETORES DE EXPANSÃO URBANA, PERCENTUAL DE ACRÉSCIMO POPULACIONAL 2000-2020 DO NUC SEM CURITIBA E OCUPAÇÕES IRREGULARES.....	113
FIGURA 8: REBATIMENTOS TERRITORIAIS DA PROPOSTA DE ORDENAMENTO TERRITORIAL NUC – PDI RMC 2006	121
FIGURA 9: RECLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL DO SISTEMA VIÁRIO METROPOLITANO – PDI RMC 2006	122
FIGURA 10: ÁREA COM POTENCIALIDADE LOGÍSTICA E INDUSTRIAL NUC – PDI RMC 2006	124
FIGURA 11– PROPOSTA DE NOVA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL PARA A GESTÃO DAS FPICs DA RMC – PDI RMC 2006	126

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – ÁREAS, OBJETIVOS E INSTRUMENTOS DA ESTRATÉGIA REGIONAL PDI RMC 1978.....	103
QUADRO 2 – SÍNTESE DA PROPOSTA DE ORDENAMENTO TERRITORIAL....	118
QUADRO 3 – RELAÇÃO DAS FUNÇÕES PÚBLICAS A SEREM DESEMPENHADAS PELAS INSTITUIÇÕES INTEGRANTES DE UM SISTEMA DE GESTÃO METROPOLITANA.....	131

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento
BNH - Banco Nacional da Habitação
CF - Constituição Federal
CEF - Caixa Econômica Federal
CNPU - Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana
CNDU - Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano
COHAB – CT - Companhia de Habitação Popular de Curitiba
COHAPAR - Companhia de Habitação do Paraná
COMEC - Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba
FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FNDU - Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano
FNHIS - Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FPIC - Função Pública de Interesse Comum
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MINIPLAN - Ministério do Planejamento
MINTER - Ministério do Interior
OGU - Orçamento Geral da União
PAC - Programa de Aceleração do Crescimento
PDI - Plano de Desenvolvimento Integrado
PND - Plano Nacional de Desenvolvimento
PNDU - Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
PMCMV - Programa Minha Casa Minha Vida
RMC - Região Metropolitana de Curitiba
SBPE - Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SERFHAU - Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SNHIS - Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
2	URBANIZAÇÃO, DESIGUALDADES E METROPOLIZAÇÃO NO BRASIL .	26
2.1	METROPOLIZAÇÃO DOS BAIXOS SALÁRIOS	33
2.2	PRODUÇÃO DA MORADIA E DA METRÓPOLE EM CURITIBA.....	39
3	FUNÇÃO PÚBLICA DE INTERESSE COMUM, PLANEJAMENTO METROPOLITANO E MORADIA.....	49
3.1	O SISTEMA FEDERATIVO BRASILEIRO E AS FUNÇÕES PÚBLICAS DE INTERESSE COMUM	49
3.2	A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO METROPOLITANO NO BRASIL E NA RMC	56
3.2.1	O período de 1970 a 1987	60
3.2.2	O período de 1988 a 2000	69
3.2.3	O período que inicia em 2001	77
3.3	MORADIA COMO FPIC.....	85
4	A QUESTÃO DA MORADIA NO PLANEJAMENTO DA METRÓPOLE DE CURITIBA.....	95
4.1	A MORADIA NOS PDIS DE 1978 E 2006	95
4.1.1	O Plano de Desenvolvimento Integrado da RMC de 1978	96
4.1.1.1	Ordenamento Territorial: Estratégias, Instrumentos de Ação e Serviços Comuns Metropolitanos	99
4.1.2	O Plano de Desenvolvimento Integrado da RMC 2006	109
4.1.2.1	Ordenamento Territorial: Estratégias e Instrumentos.....	116
4.1.2.2	Arranjo Institucional e Funções Públicas de Interesse Comum	125
4.2	MORADIA COMO FPIC NA LEITURA DOS AGENTES ENVOLVIDOS NO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO ESTATUTO DA METRÓPOLE NO PARANÁ.....	134
5	REFLEXÕES FINAIS - MORADIA COMO FPIC: DESAFIO AO PLANEJAMENTO DA METRÓPOLE DE CURITIBA	141
	REFERÊNCIAS	153
	APÊNDICE 1 – MODELO DE QUESTIONÁRIO APLICADO	162

1 INTRODUÇÃO

Morar em condições precárias, em áreas com carência de serviços e infraestrutura e vulneráveis aos riscos ambientais urbanos por alagamentos, enxurradas, inundações, contaminações e deslizamentos de solo. Acordar muito cedo, pegar ônibus lotado, percorrer longas distâncias, desembarcar em terminais superlotados, fazer transbordo, enfrentar congestionamentos, pagar elevadas tarifas de transporte – comprometendo parte significativa da renda, do tempo e da disposição física e mental no trajeto entre a casa e o local de trabalho – e, no final do dia, refazer o mesmo trajeto para voltar para casa, muitas vezes localizada em outro município. Essa é a realidade vivenciada por grande parte das pessoas nas metrópoles em seus movimentos cotidianos em busca de serviços, equipamentos públicos, oportunidades de trabalho ou de estudo. Esses movimentos, que entrelaçam as questões e demandas urbanas, extrapolam as fronteiras municipais desenhando a cidade real, a metrópole, que vai muito além dessa divisão político-administrativa.

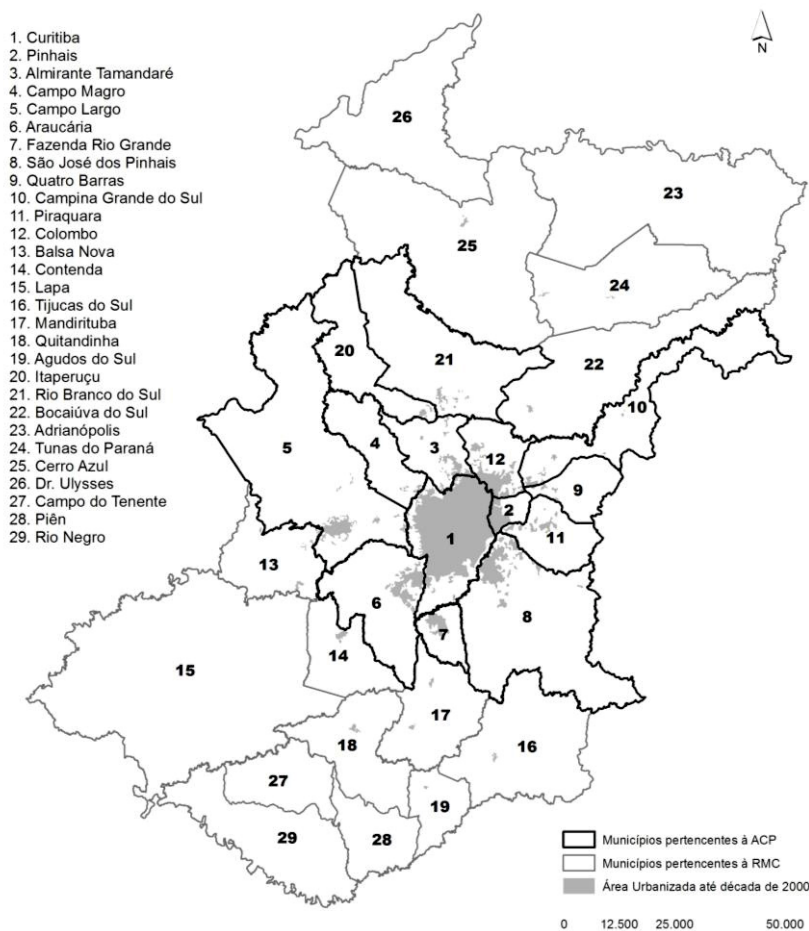
Sob o ponto de vista espacial, a metrópole contemporânea pode ser compreendida como um produto do processo de metropolização do espaço, definido como um momento de maior complexidade da urbanização. Ao articular territórios urbanizados, esse processo produziu um espaço urbano-metropolitano caracterizado pela fragmentação e aprofundamento das desigualdades socioespaciais e pela ampliação da polarização social, bem como pela complexificação das relações socioeconômicas e sociopolíticas. Ao concentrar população, poder econômico e político e, sobretudo, ao reunir as condições necessárias e fundamentais à reprodução da vida cotidiana da população que habita esse aglomerado metropolitano, a metrópole contemporânea está intimamente relacionada ao direito à cidade em seu sentido político mais profundo, podendo ser compreendido como direito à vida urbana.

Assim, a adoção do termo metrópole de Curitiba, no âmbito da presente pesquisa, refere-se à espacialidade circunscrita à Região Metropolitana de Curitiba¹

¹ Conforme Moura e Firkowski: “Sem relação direta à compreensão conceitual sobre metrópole e aglomeração metropolitana, região metropolitana, no caso brasileiro, é a expressão que se atribui a

(RMC) e que expressa a metropolização em curso desde a década de 1970. Essa espacialidade, denominada por Firkowski (2001) de aglomeração urbana de caráter metropolitano ou aglomerado metropolitano, abrange 12 dos 29 municípios que integram a RMC legalmente instituída. (FIGURA 1)

FIGURA 1: REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA, MUNICÍPIOS DO AGLOMERADO METROPOLITANO DE CURITIBA E ÁREA URBANIZADA 2000 – 2013



FONTE: Silva (2014).

unidades regionais instituídas por lei, conforme disposto na Constituição Federal de 1988, tenham ou não natureza metropolitana”. (MOURA; FIRKOWSKI, 2014, p. 21)

“No caso da Região Metropolitana de Curitiba, instituída por lei federal antes mesmo da disposição constitucional de 1988, trata-se, sim, de uma unidade cujo polo tem natureza metropolitana, conforme classificação do IBGE (2008), dadas as funções metropolitanas que exerce, a dimensão de suas relações como centralidade regional no sul do país e suas articulações funcionais e econômicas nacionais e internacionais, como mostram os resultados das análises realizadas. Sua criação, por lei federal em 1973 (LCF 14/73), decorreu de estudos técnicos que identificaram nove regiões metropolitanas no Brasil. Quando da criação, a RM de Curitiba foi composta por 14 municípios. Nos anos 1990, esse território institucional passou a integrar 26 municípios, cinco resultantes de desmembramentos e sete incorporados pela faculdade constitucional adquirida pelo Estado de instituir ou alterar a composição das unidades regionais. Mais recentemente outros três municípios foram inseridos, levando a composição da RMC, no momento desta publicação, a 29 municípios”. (MOURA; FIRKOWSKI, 2014, p. 23)

A realidade experienciada por uma parcela significativa dos habitantes da metrópole de Curitiba do século XXI é recorrentemente explicitada pelos jornais, mas não tem sido apropriada e nem enfrentada pelo planejamento metropolitano ao longo do tempo.

Um em cada dez curitibanos vive em ocupações irregulares

Um em cada dez curitibanos ainda está longe de viver em condições adequadas de habitação. Pelo menos 170 mil pessoas residem hoje em favelas, loteamentos clandestinos ou assentamentos que aguardam regularização fundiária na capital paranaense, provocando uma demanda de mais de 42 mil casas.

[...]

“Quando moradia é um privilégio, ocupar é um direito”. Em letras vermelhas, a frase estampa o primeiro barraco da ocupação Primavera, na CIC, uma das mais recentes favelas de Curitiba. Tomada em outubro do ano passado, às vésperas das eleições municipais, a área demonstra que ocupações irregulares continuam a surgir na capital paranaense.

A Primavera começou com cerca de 30 famílias, vindas de outras vilas do CIC e Uberaba. Hoje, são 380 barracos de madeira, que abrigam cerca de 1,5 mil pessoas. (Gazeta do Povo, 05/07/2013)

Os invisíveis

“Vocês enxergam quem é invisível...” – foi o que disse Dona Irene, moradora do Jardim Independência, em São José dos Pinhais, após inaugurar seu novo lar construído em conjunto com voluntários da ONG TETO – organização formada por jovens voluntários que tem por objetivo a defesa dos direitos das favelas mais precárias da América Latina, para superação da situação de pobreza por meio do trabalho conjunto entre moradores destas favelas e jovens voluntários.

Dona Irene não é a única “invisível” na Região Metropolitana de Curitiba. A capital paranaense reconhecida nacionalmente e internacionalmente como referência em mobilidade, limpeza, meio ambiente e desenvolvimento, também está entre as 50 cidades mais desiguais do mundo, segundo relatório do Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos de 2012 (ONU – Habitat), porém, pouco se fala sobre a pobreza na capital paranaense e região. (Gazeta do Povo, 09/01/2017)

Superlotação lidera queixas

Os principais problemas do transporte coletivo de Curitiba e região metropolitana são a superlotação (59,78%) e o preço da tarifa (37,71%), de acordo com levantamento do Paraná Pesquisas, encomendado pela Gazeta do Povo. E o excesso de usuários é, na realidade, problema mais complexo do que a mera falta de conforto. Há um mês, a auxiliar de serviços gerais Cleonice Ferreira Gouveia foi atropelada, depois de cair de um ônibus superlotado. As perícias e a investigação criminal indicaram que não houve falha do veículo, mas há unanimidade de que o elevado número de passageiros contribuiu para a tragédia. (Gazeta do Povo, 28/02/2009)

“Pivôs da crise” padecem no ônibus

Linhas que mais transportam na RMC são lentas, sucateadas e lotadas. Estado e município discutem quanto custa esse serviço

[...]

Para quem sai do centro de Curitiba com destino a Pinhais, a linha que vem de Campo Comprido é a mais rápida. O problema ali é o embarque na estação tubo da Praça Tiradentes. Muitas vezes, o ônibus já vem cheio e a fila é quilométrica. No terminal metropolitano, nova dor de cabeça com os alimentadores integrados.

"Tenho até dó de quem precisa dessas linhas no horário de pico", lamenta a vendedora Lindamira Rodrigues, 48 anos, que trabalha em Curitiba e utiliza o alimentador Planta Karla.

[...]

Devido às longas distâncias percorridas por essas linhas, a estrutura viária também é problema recorrente. Sem corredores exclusivos para a maioria dos municípios vizinhos, passageiros enfrentam longos congestionamentos. A linha Curitiba-Araucária, por exemplo, tem trajeto mais curto que a de Campo Largo e leva quase o dobro do tempo.

"Demoro quase uma hora no trajeto. Deveriam priorizar o transporte público, porque é mais justo com a cidade", diz um motorista da Linha Araucária-Curitiba. (Gazeta do Povo, 18/01/2015)

Assim, a delimitação do objeto da presente pesquisa é fruto do incômodo gerado pela percepção da realidade cotidianamente vivenciada por essa população metropolitana e associado à inquietação diante de um cenário de enfraquecimento sistemático do planejamento urbano como instrumento capaz de contribuir com o acesso ao direito à cidade na sua plenitude, em especial na metrópole de Curitiba.

Na escala das metrópoles, esse enfraquecimento vem sendo aprofundado, desde início dos anos 1980, com o afastamento da União como ente central do planejamento, da gestão e do financiamento desses espaços e, conseqüentemente, com a desestruturação paulatina das instituições metropolitanas, criadas nos anos 1970 para gerir as funções públicas de interesse comum (FPICs) nas regiões metropolitanas (RMs) brasileiras.

Além disso, o municipalismo, reforçado pela Constituição Federal de 1988, impactou a gestão metropolitana ao ampliar as competências e autonomia municipais no trato das questões urbano-locais, gerando maior complexidade nas relações políticas e operacionais entre os entes federados para o trato de interesses supramunicipais e, por conseguinte, demandando alterações profundas nos modelos institucionais de governança interfederativa até então vigentes.

Ao estabelecer princípios e diretrizes para a formatação institucional e organizacional das instituições metropolitanas, o Estatuto da Metrópole (Lei Federal nº 13.089/ 2015) lança um desafio aos entes federativos integrantes de RMs, revertendo, em certa medida, a situação de omissão do governo federal em relação ao planejamento urbano regional e à governança metropolitana que, relegados aos Estados, pouco avançaram na construção de entidades e políticas públicas que pudessem dar conta da complexidade no tratamento das FPICs nas RMs.

Nesse sentido, a observação de que o processo de planejamento, no âmbito da RMC, manifesto nos planos e programas de investimentos implementados pela COMEC não tiveram historicamente vigor suficiente para alterar a realidade do processo de produção do espaço metropolitano a partir da lógica de periferização e precarização da moradia – produtos da “urbanização dos baixos salários” (MARICATO, 2014) – que, capturada pela lógica da cidade mercadoria, produz uma metrópole cada vez mais marcada pela segregação socioespacial, permitiu evidenciar a moradia como questão fundamental e FPIC central para o planejamento metropolitano.

A partir do exposto, a investigação considera que a moradia é um elemento principal na produção do espaço urbano/metropolitano e, portanto, crucial para o planejamento territorial das metrópoles. Ao materializar as situações espoliativas a que está submetida grande parcela da população, a moradia pode ser considerada geradora e articuladora das demais demandas urbanas na metrópole, devendo ser

compreendida técnica e institucionalmente como função pública de interesse comum primordial e estratégica para o ordenamento do território metropolitano.

No âmbito dessa pesquisa, a opção pelo termo moradia, ao invés de habitação, está relacionada à sua compreensão e concepção em seu sentido mais amplo, como direito humano fundamental, o que significa interpretá-la como acesso aos meios para uma sobrevivência digna. Ou seja, em termos urbanos, significa a inserção da casa (unidade habitacional) em um espaço da cidade dotado de infraestrutura para o tratamento de água e esgoto, coleta de lixo, iluminação pública, pavimentação, arborização, com acesso facilitado a equipamentos de saúde, educação e cultura, bem como às oportunidades econômicas e de emprego. Significa, conforme Rolnik (2009, não p.), “que não se trata apenas de um lugar e um teto para poder se abrigar das intempéries, mas muito mais que isso, um ponto de acesso à cidade”.

A moradia revela também de modo exemplar o modelo a partir do qual a metropolização brasileira tem se consolidado, marcado por profundas desigualdades socioespaciais. Estudos realizados pela Fundação João Pinheiro em parceria com o Ministério das Cidades (MCidades), apresentaram para o Censo de 2010, uma carência de 6 milhões e 940 mil unidades, com 85% desse total localizado em áreas urbanas e déficit habitacional urbano relativo às regiões metropolitanas estimado em 3 milhões e 299 mil unidades, ou seja, aproximadamente 50% do déficit habitacional do país (FJP, 2013).

Na metrópole de Curitiba, essa situação é revelada pelas características da metropolização, iniciada nos anos 1970, e intensificada a partir da década de 1990 com o avanço da urbanização em direção à periferia, conformando uma espacialidade estendida e dispersa, e derivada dos espaços de moradia da parcela mais pobre da população de diferentes municípios metropolitanos. Essa população de baixa renda, além de demandante de infraestrutura e serviços públicos, possui elevado nível de dependência da dinâmica metropolitana, especialmente com o município polo, que concentra riqueza e mercado de trabalho, fluxos de pessoas e mercadorias, serviços de educação e saúde, infraestrutura.

Assim, torna-se evidente que o caráter das demandas dessa população, ao transcender os limites político-administrativos municipais, é metropolitano. Ou seja, a natureza dessas questões constitui função pública de interesse comum, onde

qualquer ação ou política pública de maneira isolada é inviável ou é causadora de impacto em municípios limítrofes.

A constatação de que a moradia não foi arrolada legalmente como FPIC na RMC e não constitui elemento orientador da atuação da Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC), desde a sua criação, associada à atuação setorial e desvinculada de uma política pública de moradia metropolitana do Governo do Estado do Paraná e da Prefeitura Municipal de Curitiba no tratamento da problemática da moradia na metrópole, permitiram formular o problema de pesquisa.

A partir da problemática exposta a hipótese da pesquisa é que:

1. SE a moradia pode ser entendida como geradora das demais demandas da população urbano-metropolitana e, portanto, transversal e articuladora das demais FPICs, o não reconhecimento da moradia como questão central (integradora e articuladora das demais demandas urbanas) e crucial ao planejamento territorial, reforça o tratamento setorial das políticas urbanas – uso do solo, ambiental, sistema viário e transporte, saneamento, etc – na metrópole e na RMC, aprofundando as desigualdades socioespaciais;

2. SE a moradia não foi arrolada oficialmente como FPIC e, portanto, não constitui atribuição legal da COMEC que, ao não possuir autoridade e nem obrigatoriedade de atuar, planejar e compreender a problemática da moradia na metrópole de Curitiba, não constrói (nem construiu historicamente) uma política pública metropolitana – programas, planos e instrumentos urbanísticos - de moradia;

3. SE a ausência da moradia como FPIC na metrópole de Curitiba contribui para o afastamento do planejamento urbano metropolitano do conceito de “direito à cidade”, reforçando a concepção setorial e fragmentada do planejamento e da política pública urbana e fortalecendo a ideia de autonomia municipal e a visão-ação municipalista, que agrava e afeta negativamente a vida do cidadão metropolitano

ENTÃO

O não reconhecimento da moradia como FPIC pela entidade metropolitana contribui para o enfraquecimento do planejamento urbano como tributário do acesso ao direito à metrópole em Curitiba, bem como da própria entidade metropolitana, que deveria ser a instância mediadora e articuladora dos entes federativos para a gestão dos interesses comuns metropolitanos.

Com base na hipótese, o objetivo geral da pesquisa é refletir a respeito da moradia como FPIC geradora e articuladora das demandas da população metropolitana (funções e serviços públicos) à luz do planejamento territorial executado pela COMEC.

A partir do objetivo geral, constituem objetivos específicos da pesquisa:

- a) Refletir acerca da relação entre metropolização, desigualdade socioespacial e sua expressão na moradia.
- b) Analisar as diretrizes, estratégias e instrumentos de planejamento metropolitano para o trato da questão da moradia na metrópole de Curitiba a partir dos Planos de Desenvolvimento Integrado da RMC (PDI RMC 1978 e 2006).
- c) Conferir o tratamento dado à temática da moradia na metrópole de Curitiba pela COMEC buscando verificar o enfoque - setorial, integrado ou fragmentado – conferido historicamente ao planejamento metropolitano.
- d) Compreender em que medida os PDIs 1978 e 2006 e a atuação institucional da COMEC influenciam, moldam e/ou constituem referencial na discussão, atualmente em curso no estado do Paraná², para a redefinição das FPICs e dos instrumentos essenciais para a gestão das mesmas e para a implementação da governança interfederativa, exigências advindas da aprovação do Estatuto da Metrópole.
- e) Verificar em que medida os PDIs 1978 e 2006 estruturam o discurso, técnico e político, dos principais atores envolvidos no processo de implantação do Estatuto da Metrópole para as RMs do Paraná.

² Em 20 de outubro de 2015, o Decreto Estadual nº 2635 instituiu o Comitê Gestor de Implantação do Estatuto da Metrópole no Estado do Paraná, constituído por Secretarias de Estado do Governo do Paraná e coordenado pela Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano, com as seguintes atribuições:

- I - prover a orientação estratégica para a implantação do Estatuto da Metrópole no Estado do Paraná;
- II - elaborar e aprovar o Plano de Trabalho para a implantação do Estatuto da Metrópole no Estado do Paraná;
- III - orientar e coordenar a realização dos estudos que servirão de subsídio às discussões para a implantação do Estatuto da Metrópole no Estado do Paraná; e
- IV - constituir Grupo de Apoio Técnico para suporte à realização das ações necessárias para a implantação do Estatuto da Metrópole no Estado do Paraná.

- f) Refletir acerca dos desafios ao planejamento urbano da metrópole de Curitiba à luz da moradia como FPIC.

Para refletir acerca da intensidade e relevância da relação entre moradia, metropolização e urbanização brasileira e para compreender os aspectos conceituais e jurídicos referentes às FPICs e sua correlação com a estrutura federativa do país foi realizada revisão de literatura, a partir de autores que discutem criticamente a realidade urbano-metropolitana e o Estado no Brasil.

Para vislumbrar de que forma a questão da moradia foi percebida e incorporada ao processo de planejamento e de gestão da metrópole de Curitiba ao longo do tempo, foi realizado um resgate histórico da atuação da COMEC centrada na temática da moradia. A análise prévia e o levantamento dos planos e programas elaborados pelo órgão foram realizados a partir da leitura das mensagens do Governador à Assembléia Legislativa do Paraná (ALEP) referentes à prestação de contas das principais ações da COMEC nos exercícios de 1980 à 1999 e 2003 à 2016, disponíveis na série Metrôpolis em Revista e no site da ALEP, respectivamente. Com foco na moradia e atrelado ao contexto do planejamento das metrópoles brasileiras, foi possível selecionar os principais instrumentos de planejamento metropolitano da RMC: os Planos de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Curitiba de 1978 e de 2006.

Para entender a interpretação institucional acerca da problemática da moradia na metrópole de Curitiba foram analisados o PDI RMC de 1978 e o PDI RMC 2006. O PDI RMC 1978 foi o primeiro instrumento de planejamento elaborado pelo órgão a partir das orientações advindas da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) e o PDI RMC 2006 foi elaborado pelos técnicos da instituição para consolidar um processo de discussão para o desenvolvimento metropolitano, iniciada em 2000³ e interrompida com a mudança do governo estadual em 2003.

³ De acordo com a COMEC:

A metodologia adotada previu cinco fases de trabalho: preparação, diagnóstico, proposição, consolidação e execução.

A fase preparatória, que ocorreu do segundo semestre de 2000 até outubro de 2001, constituiu-se na elaboração pela COMEC do Documento para Discussão. Neste documento foi apresentada a visão da entidade sobre as principais questões metropolitanas. Nessa mesma fase, foram estabelecidos o

Com base nesses Planos, procurou-se identificar a leitura e o posicionamento da instituição metropolitana, ao longo do tempo, acerca:

- (i) da moradia enquanto questão intrínseca ao processo de metropolização;
- (ii) da moradia enquanto problemática urbana central, ou seja, como FPIC geradora e articuladora das demais FPICs;
- (iii) da função e responsabilidade da COMEC no que tange à questão da moradia.

Também a partir dos PDIs, buscou-se analisar o tratamento conferido à problemática da moradia metropolitana no que tange ao enfoque - setorial, integrado ou fragmentado – atribuído às propostas elaboradas nesses instrumentos de planejamento a partir da verificação:

- (i) da formulação de diretrizes e estratégias de planejamento metropolitano para o trato da questão;
- (ii) da elaboração e implantação de planos e programas específicos para o seu enfrentamento;
- (iii) da existência de instrumentos urbanísticos e ações para o tratamento da moradia a partir do conceito de “direito à metrópole”.

Considerando o momento atual de discussão da proposta para reformatação do modelo de planejamento e gestão metropolitanos no estado do Paraná, exigência advinda do Estatuto da Metrópole, sancionado em 2015, e visando buscar subsídios atualizados acerca (i) dos conceitos e critérios para a redefinição das FPICs nas RMs do Paraná, especialmente na metrópole de Curitiba; (ii) do envolvimento e participação da sociedade civil nesse processo e (iii) dos instrumentos essenciais para a gestão dessas FPICs, foram realizadas entrevistas com os principais agentes técnicos e políticos envolvidos nesse processo para as RMs do Paraná.

O principal objetivo dessas entrevistas foi captar leituras, interpretações e posicionamentos institucionais para compreender a relação entre a estruturação do discurso, técnico e político, e os principais instrumentos de planejamento metropolitano analisados: os PDIs de 1978 e 2006. Ou seja, buscar identificar em que medida esses instrumentos – e, conseqüentemente seus conteúdos – influenciam, moldam e/ou constituem referencial para a discussão atual a respeito

das funções públicas de interesse comum, sua redefinição e gestão na metrópole de Curitiba.

Para isso, foram realizadas, entre os meses de agosto e novembro de 2017, sete entrevistas com: (a) gestores da COMEC, técnicos e dirigentes; (b) gestor integrante do Comitê Gestor do Estatuto da Metrópole, (c) membro da Comissão de Relações Federadas e Assuntos Metropolitanos da Assembleia Legislativa do Paraná e (d) representante do Ministério Público do Paraná.

O primeiro bloco de questões foi dedicado às funções públicas de interesse comum buscando apreender a interpretação e o entendimento conceitual das FPICs, incluindo-se os critérios utilizados para sua determinação, bem como o papel e a relevância das mesmas em uma RM. O segundo conjunto de questões versou sobre o envolvimento e a participação da sociedade civil nesse processo e sobre os instrumentos e ações pensados para a operacionalização e o inter-relacionamento das FPICs para o planejamento metropolitano.

O trabalho está organizado em cinco capítulos. Nos três primeiros capítulos aprofundam-se os referenciais teóricos que embasam a discussão e as reflexões acerca do problema de pesquisa formulado e nos dois capítulos subsequentes apresentam-se as análises e os resultados obtidos.

No Capítulo 2 discute-se o processo de metropolização brasileiro a partir da relação intrínseca entre a renda, a moradia e a produção do espaço urbano. Assim, a moradia precária é apresentada como questão fundamental e indissociável do processo de conformação da metrópole na periferia do capitalismo que, consolidada a partir de um modelo de urbanização desigual e excludente, é determinada, em grande parte, pela urbanização dos baixos salários e da informalidade estrutural.

Discutida a relação entre metropolização e desigualdade socioespacial e sua expressão na moradia, apresenta-se como esse processo vem se consolidando na metrópole de Curitiba.

A partir da compreensão da moradia adequada na metrópole como questão urbano-regional de caráter complexo e de dimensões supralocais, no Capítulo 3 discutem-se as funções públicas de interesse comum buscando elucidar, conceitual e juridicamente, a definição e o entendimento acerca das FPICs com o intuito de desvelar a moradia adequada enquanto interesse comum de municípios que integram RMs, devendo ser tratada e planejada, enquanto política pública, de forma integrada e cooperada entre os diversos entes federativos.

No Capítulo 4, buscou-se compreender o lugar da moradia enquanto FPIC no planejamento da metrópole de Curitiba, a partir de uma análise dos Planos elaborados pela COMEC - o PDI 1978 e 2006, e de entrevistas com atores técnicos e políticos envolvidos ativamente no momento atual de discussão da proposta para reformatação do modelo de planejamento e gestão metropolitanos no estado do Paraná, a partir das diretrizes preconizadas pelo Estatuto da Metrópole.

Por fim, no Capítulo 5, à luz das discussões e análises efetuadas, apresenta-se uma reflexão acerca da moradia como FPIC na metrópole de Curitiba.

2 URBANIZAÇÃO, DESIGUALDADES E METROPOLIZAÇÃO NO BRASIL

No presente capítulo discute-se o processo de metropolização brasileiro a partir da relação intrínseca entre a produção do espaço urbano e a moradia. Para isso, serão apresentados conteúdos que desvelam o universo da moradia precária como questão central para compreender a produção da cidade e, portanto, da metrópole no capitalismo periférico, determinada pela urbanização dos baixos salários e a informalidade estrutural. (MARICATO, 2014)

A intensa urbanização pela qual passou a sociedade brasileira, especialmente a partir da década de 1950, configura-se como uma das principais questões sociais do país no século XX. Ao se constituírem como o principal locus de fixação da população brasileira, as cidades passaram a explicitar de maneira exemplar, as contradições do nosso modelo de desenvolvimento.

A urbanização vertiginosa, coincidindo com o fim de um período de acelerada expansão da economia brasileira, introduziu no território das cidades um novo e dramático significado: mais do que evocar progresso ou desenvolvimento, elas passam a retratar – e reproduzir – de forma paradigmática as injustiças e desigualdades da sociedade. (ROLNIK, 2000, p. 2)

Essa urbanização tem sido acompanhada por um processo de metropolização que, segundo IPEA (2010), consiste em um fenômeno de integração do território a partir de uma cidade-núcleo, configurando um território ampliado, em que se compartilha um conjunto de funções de interesse comum e expressa a concentração de pessoas, investimentos, atividades e poder em uma cidade – ampliada ou em ampliação—. Tais cidades, denominadas metrópoles, em geral conformam uma superfície maior que a da cidade-núcleo e desempenham papéis de comando e poder importantes no ordenamento regional e nacional.

Ribeiro (2009), ao buscar um entendimento conceitual acerca dos termos ou expressões relacionadas ao processo de urbanização-metropolização, define metrópole como sendo aquela que:

corresponde à cidade principal de uma região, aos nós de comando e coordenação de uma rede urbana que não só se destacam pelo tamanho populacional e econômico, como também pelo desempenho de funções complexas e diversificadas (multifuncionalidade), e que estabelecem relações econômicas com várias outras aglomerações (RIBEIRO, 2009, p. 3).

Etimologicamente, a palavra metrópole é originária do latim *metrōpolis* e derivada do vocábulo grego *mētropolis* (μήτηρ, mētēr = mãe, ventre e πόλις, pólis = cidade) e seu sentido estava relacionado à designação da cidade-mãe, matriz, à grande cidade que tinha funções das quais dependiam as demais. Conforme Firkowski (2013), embora o contexto histórico de sua origem e o atual sejam completamente diversos, o termo metrópole foi mantido e continua associado à importância funcional de uma cidade. O termo ressurgiu fortemente na segunda fase da modernidade⁴, quando a indústria nascente produziu cidades mais complexas e dotadas de novas funções. Conforme a autora, cidades com acelerado crescimento populacional, símbolos de modernidade com novos meios de transporte, novos bens de consumo, novas formas de vida e também de precariedades, passaram a caracterizar esta fase de concentração de pessoas nas metrópoles.

Em que pesem as discussões conceituais acerca de terminologias para definir metrópole, novas formas urbanas complexas e o processo de metropolização, no que concerne à literatura brasileira vale destacar as reflexões, elaboradas por Meyer (2000) e Lencioni (2011), acerca da metrópole moderna e contemporânea. Para Meyer (2000), articulação, fragmentação e dispersão caracterizam e diferenciam a metrópole contemporânea:

⁴ Segundo Ascher (2010), a modernização é resultado da interação três dinâmicas socioantropológicas: a individualização, a racionalização e a diferenciação social, que, ao repercutirem na Europa durante a Idade Média, produziram as sociedades modernas. Para o autor, a combinação dessas dinâmicas, que se alimentam reciprocamente, produzem sociedades cada vez mais complexas, sendo possível distinguir três grandes fases.

A primeira engloba aproximadamente o período designado de tempos modernos e abarca do fim da Idade Média ao início da revolução industrial, sendo marcada pela “transformação do pensamento e do lugar da religião na sociedade, a emancipação da política e a emergência do Estado-nação, o desenvolvimento das ciências e a expansão progressiva do capitalismo mercantil e, logo a seguir, do industrial. Pode-se classificar esta fase como “primeira” ou “alta modernidade”.

A segunda fase é a da revolução industrial, que assiste à produção de bens e serviços, subordinada, em grande medida, às lógicas capitalistas; o pensamento técnico ocupando um lugar central na sociedade e a constituição do Estado de bem-estar social. É a segunda, ou “media modernidade”. (Ascher 2010, p. 23-24)

Metrópole contemporânea é ao mesmo tempo uma forma de organização da força de trabalho qualificada, um equipamento científico do desenvolvimento econômico, uma estrutura econômico-financeira, um mercado, um centro global de poder político e um centro de irradiação de conhecimento e cultura. (...) Em suma, a metrópole é acima de tudo a expressão de um processo de articulação e não de desarticulação do território urbanizado. É esse o atributo que a distingue das demais formas de organização territorial. Na metrópole moderna o crescimento ilimitado produziu um organismo expandido, extenso, multifacetado e setorizado, em que o traçado viário buscava reforçar a estrutura e fazer perante a dispersão, já na metrópole contemporânea a forma e a continuidade do tecido urbano deixam de ser metas para tornarem-se condicionantes. As duas palavras-chave utilizadas para descrever física e funcionalmente o novo organismo, desde os anos 70 quando o fenômeno se tornou patente, são fragmentação e dispersão. Ambas apontam a tendência do território a romper as continuidades urbanas tradicionais (fragmentação) e, como resposta, gerar núcleos de atividades difusos e insulados (dispersão). (MEYER, 2000, p. 7)

Para Lencioni (2011) a metrópole contemporânea deriva da metropolização do espaço, que constitui o momento mais avançado do processo de urbanização. Além disso, seu processo de produção está intrinsecamente relacionado à atual fase de reprodução do capital em escala global:

a metrópole contemporânea, a que exprime um novo tempo, pode ser considerada uma espécie de tradução urbana da manifestação socioespacial da globalização. Ela apresenta uma forma territorial nova, que pode ser descrita como uma ampliação da metrópole moderna, herdada do processo de urbanização e industrialização. Ela é produto do processo de metropolização, que nada mais é do que uma metamorfose do processo de urbanização [...]

Estamos vivendo um novo contexto cujo processo dominante é o de metropolização do espaço. Este processo corresponde a um momento mais avançado do processo de urbanização, sem significar, contudo, que não haja mais o processo de urbanização. Este continua existindo e transformando o território; no entanto, é o processo de metropolização que se constitui numa determinação histórica da sociedade contemporânea. Esse processo é expressão de uma nova época, na qual a metrópole se coloca ao mesmo tempo como uma condição para a reprodução do capital, um meio utilizado para a sua reprodução e, ainda, um produto do próprio capital. Isso, num quadro de profundas alterações na dinâmica do capital imobiliário e financeiro, como estratégias de renovação da reprodução capitalista (LENCIONI, 2011, p. 135-136).

Assim, sob o ponto de vista espacial, com base nesses autores, a metrópole contemporânea pode ser definida como a expressão de um processo de articulação do território urbanizado, que produziu um espaço com rebatimentos territoriais e funcionais específicos, notadamente caracterizados por movimentos de fragmentação, a partir do rompimento com as continuidades urbanas, e dispersão,

pela geração de núcleos de atividades difusos e insulados. Além disso, pode ser compreendida como um produto do processo de metropolização do espaço, definido como um avanço e uma metamorfose do processo de urbanização. Nesse processo, a metrópole contemporânea coloca-se, ao mesmo tempo, como condição e meio para a reprodução do capital e como um produto do próprio capital.

Enquanto produto do capital, a metrópole brasileira é marcada pela fragmentação socioespacial, onde porções da cidade se organizam segundo dinâmicas próprias, pelo aprofundamento das desigualdades socioespaciais e ampliação da polarização social, bem como pela complexificação das relações socioeconômicas e sociopolíticas.

Outro aspecto, especialmente relevante para a discussão acerca da moradia, é que a metrópole contemporânea reúne as condições necessárias e fundamentais à reprodução da vida cotidiana da população que habita seu espaço, constituindo-se, portanto, no lócus do habitar conceituado por Lefebvre (2015) que, relacionado ao direito à cidade em seu sentido político mais profundo, constitui-se como direito à vida urbana.

Para Lefebvre (2015), ao relacionar-se ao direito à cidade em seu sentido político mais profundo, o habitar envolve “as necessidades sociais inerentes à sociedade urbana” que vão muito além da necessidade de produtos e de bens materiais consumíveis. Para ele, a vida social, de natureza polifuncional, demanda funções específicas que se manifestam a partir de “necessidades de informação, de simbolismo, de imaginários, de atividades lúdicas”. Ao se opor dialeticamente ao movimento de homogeneização do capital, expresso pela produção do habitat que prima pela funcionalização e especialização dos espaços, o ato de habitar é uma condição revolucionária, resultante da apropriação humana do espaço. (LEFEBVRE, 2015, p. 105)

O Censo Demográfico de 2010 revelou que dos 190.755.799 habitantes no Brasil, aproximadamente 44% estava concentrada nas 36 RMs instituídas até aquele momento. De acordo com a estimativa populacional do IBGE para 2017, aproximadamente 47,7% da população brasileira, estimada em 207.660.929 habitantes, está concentrada em RMs, aglomerações urbanas e regiões integradas de desenvolvimento (Rides) com mais de um milhão de habitantes, demonstrando a continuidade e o vigor do processo de atração e fixação da população nesses espaços.

Da mesma forma, de acordo com o Censo 2010, a RMC concentrava 3.174.201 habitantes, que representa 30,4% da população do estado do Paraná, destacando-se, no período de 2000-2010, taxas maiores de crescimento nos municípios do entorno em relação ao polo, processo observado em grande parte das metrópoles brasileiras desde os anos 1990.

Das 12 regiões metropolitanas, os municípios centrais cresceram em média 3,1% entre 1991 e 1996 enquanto que os municípios periféricos cresceram 14,7%. Dessas metrópoles, as periferias que mais se expandiram no período, foram: Belém (157,9%), Curitiba (28,2%), Belo Horizonte (20,9%), Salvador (18,1%) e São Paulo (16,3%) (Ipea, 1999). (MARICATO, 2000, p. 25)

A RM de Curitiba absorve 46,1% do incremento absoluto do Paraná, inserindo em seu espaço metropolitano um contingente populacional que supera a população de Maringá em 2010 (357.077 habitantes). Há que se frisar que Curitiba ainda incorpora parte desse incremento, mas é nos municípios periféricos que ele incide com maior significado. [...]

A RM de Curitiba obedece ao padrão médio das RMs brasileiras, com decréscimo da concentração populacional nos núcleos. Curitiba tem um percentual de concentração (55,2%) em 2010 muito próximo ao da média das RMs (56,1%), declinando dos 57,2% de 2000. (RODRIGUES, A. L.; CINTRA, A.; MAGALHÃES, M. V.; MOURA, 2011, p. 20-25)

Importante destacar que, dada sua dimensão espacial ampliada, a perspectiva regional dos espaços metropolitanos não pode ser confundida com as regiões metropolitanas brasileiras. Conforme Moura e Firkowski (2014), região metropolitana é a expressão que se atribui no Brasil a unidades regionais instituídas por lei, conforme disposto na Constituição Federal de 1988, tenham ou não natureza metropolitana. Ainda conforme as autoras, a maioria das RMs institucionalizadas, além de desconsiderar a natureza do polo como definidora da adjetivação metropolitana, tem seus limites territoriais determinados em função de interesses administrativos e políticos, podendo coadunar ou divergir da região de influência de sua centralidade principal.

Da mesma forma, para Ribeiro (2009), os espaços metropolitanos são definidos pela natureza de sua configuração e não pela condição institucional que assumem. Ou seja, não basta a criação de uma RM para se adquirir a natureza metropolitana.

Assim, conforme Franzoni e Hoshino (2015):

É por essa razão que, grosso modo, pode-se afirmar que a metrópole institucional, aquela que é desenhada pela legislação e traduzida formalmente nos arranjos de poder formados desde a década de 70, não corresponde à metrópole vivida, aquela que de fato existe e determina a forma como os modos de vida se desenvolvem nas cidades. (FRANZONI; HOSHINO, 2015, p. 105)

Outra questão importante é que as metrópoles concentram os principais problemas sociais, econômicos e ambientais brasileiros na atualidade. Tal processo tem início em meados do século XX, com a aceleração da urbanização, quando as cidades, especialmente as metrópoles, passam a constituir o lugar de moradia de migrantes da zona rural em busca de oportunidades de trabalho, renda e melhores condições de vida.

Além disso, as cidades vivenciaram um intenso crescimento demográfico até a década de 1980, quando ocorre definitivamente a inversão quanto ao local de residência da população brasileira. De acordo com o IBGE, em 1960 a população urbana representava 44,7% da população total contra 55,3% de população rural, dez anos depois essa relação se inverte passando a 55,9% de população urbana e 44,1% de população rural. Em 1980, a taxa de urbanização brasileira é de 67,7% com uma população urbana de 82.013.375 e rural 39.137.198 habitantes⁵.

Para abrigar esse contingente populacional, teve início um “gigantesco movimento de construção da cidade”, cujo objetivo foi o assentamento residencial dessa população e de suas demandas por trabalho e serviços urbanos em geral. (MARICATO, 2011, p. 16)

Nos anos 1970, um esforço intelectual, do qual participaram inúmeros pesquisadores brasileiros, foi realizado no sentido de explicar o crescimento das metrópoles dos países capitalistas não centrais e suas especificidades. Esse esforço, ao contemplar a totalidade do processo social, econômico, político e cultural, deu origem à interpretação da expansão do capitalismo no Brasil como resultante de um processo de combinação de desigualdades e contradições como o moderno e o arcaico, o desenvolvimento e o atraso, a inovação e conservadorismo.

Nesse sentido, Oliveira (2013) tece uma leitura do Brasil moderno, após a Revolução de 1930, onde a intervenção estatal tem papel fundamental no processo

⁵ <https://censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=8>

de formação do capital industrial que tem como base de sustentação o setor agrário arcaico, tanto para a formação do capital produtivo quanto para o sustento alimentar do trabalhador. Essa nova interpretação, ao mesmo tempo em que desmonta a matriz teórica cepalina⁶ de inspiração dualista para o capitalismo periférico, constrói uma matriz explicativa onde a imbricação entre o “moderno” e o “atrasado” constituem condição necessária e fundamental para o fim da hegemonia agrário-exportadora e o início da estrutura produtiva de base urbano-industrial no momento em que a industrialização passa a ser o setor chave para a dinâmica do sistema econômico no Brasil.

Segundo Oliveira (2013), esse processo não seria capaz de produzir o dinamismo suficiente para elevar a renda do trabalhador (urbano e rural) a patamares semelhantes ao dos países do capitalismo central. Outro aspecto reside na sua contraposição à ideia defendida pela Comissão Econômica para a América Latina (Cepal), de que a produção de bens de consumo no país é voltada para o atendimento de um segmento social (burguesia) e não da totalidade da população (disfuncionalidade na oferta). Para o autor, a concentração de renda é que produz esse efeito.

A partir de 1950, o país passa a produzir bens duráveis e bens de produção que se traduzem em mudanças significativas no modo de vida dos consumidores e, consequentemente, nas cidades.

Com a massificação do consumo dos bens modernos, especialmente eletroeletrônicos, e também do automóvel, mudaram radicalmente o modo de vida, os valores, a cultura, o conjunto do ambiente construído. Da ocupação do solo urbano até o interior da moradia, a transformação foi profunda, o que não significa que tenha sido homogeneamente moderna. Ao contrário, os bens modernos passaram a integrar um cenário onde a pré-modernidade sempre foi muito marcante, especialmente na moradia ou no padrão de urbanização dos bairros da periferia. (MARICATO, 2011, p. 19)

Apesar do alto grau de crescimento econômico brasileiro, com PIB a índices superiores a 7% no período de 1940 a 1980, a riqueza gerada nesse processo foi

⁶ Faz referência à matriz teórica utilizada pelos pesquisadores da CEPAL que para explicar o subdesenvolvimento da América Latina recorriam a esquemas teóricos de origem anglo-saxônica cujas discussões se davam em torno da relação produto-capital, propensão para poupar, eficiência marginal do capital, economia de escala, tamanho do mercado, etc, utilizados para interpretar a história e o funcionamento das economias capitalistas centrais.

extremamente concentrada. Ou seja, apesar do surgimento de uma nova classe média urbana, esse crescimento econômico não garantiu à grande parte da população o acesso a direitos sociais e civis como previdência social, legislação trabalhista, moradia, saneamento, etc.

Assim, essa concentração de riqueza e consequente ampliação da desigualdade vão consolidar, nesse período, o modelo de metrópole caracterizada pela periferização da moradia popular.

A superação das taxas de crescimento do PIB pelo crescimento demográfico associado à recessão econômica dos anos 1980 e 1990 ampliou o universo de desigualdade social com reflexo direto nas cidades. Contingentes populacionais marcados pela pobreza homogênea ocupando áreas excluídas do mercado imobiliário formal - morros, áreas alagadas, mangues, mananciais de abastecimento e áreas de preservação ambiental, etc -, deixaram evidente, segundo Maricato (2011), que a concentração de pobreza era urbana.

Para a autora, a chamada tragédia urbana brasileira – enchentes, desmoronamentos, poluição hídrica e do ar, desmatamento, congestionamento habitacional, etc – tem origem na base de sustentação do crescimento urbano que se deu com exclusão social. Para ela, o problema da moradia nas cidades se estabelece desde a emergência do trabalhador livre na sociedade brasileira, que passa a resolver sua carência por moradia a partir de expedientes de subsistência para obtenção da habitação na cidade em áreas irregulares ou invadidas.

A tragédia urbana brasileira não é um produto das décadas perdidas, portanto. Tem suas raízes muito firmes em cinco séculos de formação da sociedade brasileira, em especial, a partir da privatização da terra (1850) e da emergência do trabalho livre (1880). (MARICATO, 2011, p. 23)

A dificuldade crescente de acesso à cidade urbanizada por parte dos trabalhadores a partir de meados do século XX, vai assim caracterizar tanto a questão da moradia quanto o processo de metropolização brasileiros.

2.1 METROPOLIZAÇÃO DOS BAIXOS SALÁRIOS

Ao analisar a produção dos espaços urbanos no contexto da crise da década de 1980 na metrópole de São Paulo, Kowarick (2000), em sintonia com Maricato

(2011) e Oliveira (2013), destaca as contradições do modelo de crescimento econômico concentrador de renda implantado no país que, apesar do dinamismo econômico, alijou as classes populares dos benefícios dele derivados. Essa desigualdade manifesta-se, inicialmente, pela renda e se intensifica quando se observa as dinâmicas que compõem o processo de produção do espaço urbano nas metrópoles brasileiras. Conforme destaca o autor:

Na RMSP a renda familiar em 1977 era de 550 dólares mensais, e dez anos após decaía para 290 dólares, mostrando de forma cabal o significado do que já foi chamado de “década mais do que perdida”. Semelhante redução assume sua real significação quando se tem em conta que não se trata de uma oscilação ocasional, fruto de momentos recessivos, mas de características estruturais do capitalismo brasileiro destas últimas décadas. (KOWARICK, 2000, p. 20)

Ao afirmar que os baixos salários, as longas jornadas de trabalho, o desemprego e o subemprego constituem causas que levam à dilapidação da energia física e mental dos trabalhadores que não têm acesso aos bens e serviços para a vida na cidade, nem acesso à terra urbanizada e moram em habitações precárias, Kowarick (2000) define o conceito de espoliação urbana⁷, que vai caracterizar o padrão de vida nas metrópoles brasileiras.

Trata-se de um conjunto de situações que pode ser denominada de espoliação urbana: é a somatória de extorsões que se opera pela inexistência ou precariedade de serviços de consumo coletivo, que juntamente ao acesso à terra e à moradia apresenta-se como socialmente necessários para a reprodução dos trabalhadores e aguçam ainda mais a dilapidação decorrente da exploração do trabalho ou, o que é pior, da falta desta. (KOWARICK, 2000, p. 22)

O conceito de espoliação urbana constitui a chave de leitura da vida citadina, entendida como expressão de processos macroestruturais onde a pobreza e a expansão urbana formam o par condutor por meio do qual o autor interpreta características peculiares à metrópole de São Paulo, potencialmente extensivas à realidade de outras metrópoles brasileiras.

Segundo Kowarick (2000), as manifestações de situações espoliativas são inúmeras: desde longas jornadas despendidas nos transportes coletivos, a

⁷ A noção de espoliação urbana foi inicialmente exposta no livro *A espoliação urbana*, São Paulo, Paz e Terra, 1979.

precariedade de vida nas favelas, cortiços e casas autoconstruídas, ausência de infraestrutura básica – vias pavimentadas, iluminação pública, abastecimento de água, inexistência de esgotamento sanitário, drenagem urbana -, falta de áreas verde e de equipamentos culturais e de lazer.

No que tange ao padrão de uso e ocupação do solo urbano, o autor aponta que até os anos 1930, a expansão industrial e da moradia da classe trabalhadora ocorreu de maneira bastante adensada, em uma espécie de fusão da vida nas fábricas e nos bairros operários. Entretanto, até o final dos anos 1970, a partir de um conjunto de fatores, especialmente do avanço da própria industrialização que se espalhou por novos núcleos ao longo de eixos ferroviários e rodoviários, ocorreu simultaneamente a dispersão e irradiação das moradias dos trabalhadores para inúmeras áreas da capital e Grande São Paulo, dando origem ao padrão periférico de ocupação do solo urbano.

A periferização da moradia popular foi viabilizada pela substituição do bonde pelo ônibus, veículo muito mais versátil que possibilitou a transformação de áreas longínquas em terras habitáveis ao conectar casas autoconstruídas nas periferias destituídas de infraestrutura aos locais de emprego, e serviu à especulação imobiliária na medida em que converteu essas áreas em lotes comercializáveis. (KOWARICK, 2000)

A autoconstrução da moradia popular revela outra faceta desse processo, consolidando a forma precária a partir da qual se realizou sua produção. Ao submeter o trabalhador à ampliação de sua jornada de trabalho, essa estratégia de sobrevivência nas “metrópoles do subdesenvolvimento industrializado” elimina o tempo livre do trabalhador e mantém os salários permanentemente deprimidos, já que a autoconstrução exclui dos custos da habitação e o valor da força de trabalho, barateando os custos de sua reprodução. Assim surge “uma moradia destituída de serviços públicos, de péssima qualidade habitacional e, na maioria das vezes, longe do local de emprego”. (KOWARICK, 2000, p. 31)

De acordo com Oliveira (2013):

uma não-insignificante porcentagem das residências das classes trabalhadoras foi construída pelos próprios proprietários, utilizando dias de folga e fins de semana. Ora, a habitação, bem resultante desta operação, se produz por trabalho não pago, isto é, supertrabalho. Embora aparentemente esse bem não seja desapropriado pelo setor privado da produção, ele contribui para aumentar a taxa de exploração da força de trabalho, pois o seu resultado - a casa - reflete-se numa baixa aparente do custo de reprodução da força de trabalho - de que os gastos com habitação são um componente importante - e para deprimir os salários reais pagos pelas empresas. (OLIVEIRA, 2013, p. 59)

Ao cunhar a expressão “urbanização dos baixos salários”, Maricato (2014, p.123) retoma a reflexão teórica de Oliveira (1972) e estrutura uma nova formulação teórica sobre a metrópole na periferia do capitalismo, na qual o pensamento crítico sobre a cidade periférica está fortemente relacionado ao conceito de “moradia precária”.

Segundo Maricato (2014) o universo da moradia precária é estratégico para denunciar o conjunto de especificidades do processo de produção da cidade no capitalismo periférico, cujo objeto é a “cidade dos baixos salários e da informalidade estrutural”.

Um mercado formal restrito que ignora a grande maioria da população, uma taxa de lucro fortemente baseada na renda fundiária, uma força de trabalho barata que, excluída do mercado formal e das políticas públicas, produz boa parte da cidade com suas próprias mãos e suas próprias regras (intrínsecas às condições dessa produção). (MARICATO, 2014, p.111)

Assim, é a cidade dos baixos salários e da informalidade estrutural que vai caracterizar a forma urbana, a paisagem, a (falta de) qualidade ambiental, a mobilidade, os serviços públicos, determinando, assim, as características do processo de urbanização e as condições de vida da população urbana brasileira.

Conforme já destacado, ao longo do século XX o Brasil passou por um intenso processo de construção de cidades, em que grande parte foi executada de maneira informal, sem assistência técnica ou recursos financeiros significativos e, sobretudo, sem ou com pouca incorporação pelas políticas públicas.

Dessa forma, de acordo com Maricato (2011, p.30) “o processo de urbanização se apresenta como uma máquina de produzir favelas e agredir o meio ambiente” uma vez que o assentamento da população de baixa renda, que constitui uma demanda não solvável, vai se dar informalmente em áreas desvalorizadas pelo mercado imobiliário formal, desprovidas de infraestrutura e de serviços básicos,

especialmente, redes de coleta e tratamento de esgoto e de drenagem, e de coleta de resíduos sólidos, ficando evidente o comprometimento de mananciais hídricos, os mangues, as praias, etc. Dados do IBGE apontam um crescimento do número de favelas⁸ nas últimas décadas, com aumento de 22% entre 1991 e 2000 e de 6,2% entre 2000 e 2010. De acordo com o IPEA (2013)⁹, a população moradora desses locais passou de 10,6 milhões em 2000 para 11,2 milhões em 2010.

Ao universo das favelas somam-se os loteamentos clandestinos e irregulares¹⁰ ampliando sensivelmente a proporção de cidade produzida de forma precária e informal, com técnicas arcaicas e recursos financeiros escassos, geralmente em áreas desvalorizadas e excluídas do mercado imobiliário formal.

Assim, a dificuldade dessa população de acesso à moradia nas cidades, especialmente nas grandes cidades, em função do elevado custo da terra urbanizada associado aos baixos salários, impôs e impõe continuamente a reprodução da lógica da ocupação periférica do solo nas principais metrópoles brasileiras.

De acordo com o Censo de 2010: (i) a maior parte dos aglomerados subnormais¹¹ identificados concentrava-se em municípios integrantes de regiões metropolitanas (RMs) ou Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDEs), especialmente naquelas de maior quantitativo populacional; (ii) 77,1% dos domicílios em aglomerados subnormais se encontravam em municípios com mais de 2 milhões

⁸ Segundo o IBGE (2010, p. 26), “o conceito de aglomerado subnormal foi utilizado pela primeira vez no Censo Demográfico de 1991 (...) de forma a abarcar a diversidade de assentamentos irregulares existentes no país, conhecidos como: favela, invasão, grota, baixada, comunidade, vila, ressaca, mocambo, palafita, entre outros”.

⁹ http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=20773

¹⁰ Conforme Silva (2012) loteamentos clandestinos e irregulares constituem tipologias de espaços informais de moradia caracterizados pelo parcelamento do solo por proprietários de terra e incorporadores imobiliários, que se diferenciam por apresentarem diferentes graus de irregularidade.

De acordo com a autora, loteamento clandestino é um tipo de parcelamento de solo executado sem a autorização ou o conhecimento do Poder Público municipal, ente federado com atribuição para autorizar o racionamento do solo urbano no Brasil.

Loteamento irregular é um tipo de parcelamento do solo que, embora aprovado pelo Poder Público, foi executado em desacordo com a legislação existente ou que, após sua implantação, não foi registrado no cartório.

¹¹ O Censo utiliza a denominação *aglomerado subnormal* como o conjunto constituído por 51 ou mais unidades habitacionais caracterizadas por ausência de título de propriedade e pelo menos uma dessas características abaixo: - irregularidade das vias de circulação e do tamanho e forma dos lotes e/ou - carência de serviços públicos essenciais (como coleta de lixo, rede de esgoto, rede de água, energia elétrica e iluminação pública).

de habitantes; e (iii) 59,3% da população residente em aglomerados subnormais (6.780.071 pessoas) estava concentrada nas regiões metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro, de Belém, de Salvador e de Recife. (CENSO 2010: Aglomerados Subnormais - Primeiros Resultado, 2011)

Conforme Royer (2013):

Segundo o IBGE (2010), “88,2% dos domicílios em aglomerados subnormais estavam em regiões metropolitanas com mais de 1 milhão de habitantes e apenas 11,8% destes domicílios estavam em municípios isolados ou em regiões metropolitanas com menos de 1 milhão de habitantes” (IBGE, 2010, p. 40). Desta forma, o próprio IBGE estabeleceu as regiões metropolitanas como uma unidade privilegiada de análise, por conta do “predomínio metropolitano na distribuição dos aglomerados subnormais” (ROYER, 2013, p.162)

Segundo Rodrigues (2013 p. 55), as áreas metropolitanas concentram o ônus da estrutura desigual do país, ainda que a presença da desigualdade e da segregação social como componentes do processo de desenvolvimento urbano nacional não se restrinja apenas a estas regiões. Contudo, nessas áreas a consequência da urbanização desigual é mais aguda, pois é onde se encontra uma significativa concentração demográfica expressa em uma também significativa densidade de relações sociais, econômicas, culturais, ambientais, etc.

De acordo com Royer (2013 p. 160-161), o crescimento expressivo de favelas no Brasil deve-se à ausência de políticas públicas territoriais que busquem concretizar o paradigma da moradia digna, bem como pela desvinculação da questão habitacional do regime de composição salarial do trabalhador.

A desigualdade se explicita ainda quando se constata que essas mesmas regiões metropolitanas são territórios de geração e concentração de riquezas do país. A pesquisa sobre Produto Interno Bruto dos Municípios em 2013 pelo IBGE¹² apontou que, no período de 2010 a 2013, não ocorreu alteração significativa entre os municípios com maior participação no PIB e que aproximadamente 23,5% de toda a geração de renda do país estava concentrada em seis municípios: São Paulo (10,7%), Rio de Janeiro (5,3%), Brasília (3,3%), Curitiba (1,5%), Belo Horizonte

¹² <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv95014.pdf>

(1,5%) e Manaus (1,2%). Todos estes municípios constituem polo de regiões metropolitanas.

Os dados sobre crescimento das favelas e da concentração do PIB no Brasil demonstram que ao concentrar a riqueza nacional e os principais problemas sociais, econômicos e ambientais urbanos, as metrópoles configuram-se como lócus do processo de urbanização desigual, explicitando de modo exemplar as contradições do modelo de desenvolvimento do país.

A partir do exposto, pode-se afirmar que a metropolização brasileira se consolida a partir de um modelo de urbanização desigual e excludente, exemplarmente materializado pela produção dos espaços de moradia precária que caracterizam, estruturam e definem as metrópoles na periferia do capitalismo.

2.2 PRODUÇÃO DA MORADIA E DA METRÓPOLE EM CURITIBA

Apresentada e discutida a relação entre metropolização e desigualdade socioespacial e sua expressão na moradia, nesse tópico objetiva-se desvelar como esse processo se apresenta na metrópole de Curitiba.

De acordo com Silva (2012), os espaços de moradia ocupam uma função principal no processo de metropolização em Curitiba. A partir de um resgate histórico do processo de produção dos espaços de moradia popular na metrópole de Curitiba, a autora afirma que entre as décadas de 1970 e 1980, a periferização da pobreza constitui-se, a exemplo de outras metrópoles brasileiras, como o fenômeno característico do período. No final dos anos 1980 e com mais intensidade a partir da década de 1990, novos eventos passaram a compor o processo de metropolização em curso, em especial o crescimento da pobreza urbana, materializada no crescimento de assentamentos e domicílios em favelas em toda extensão da metrópole.

A autora identifica duas fases distintas no processo de produção dos espaços populares de moradia. A primeira, que vai até o final da década de 1980, é marcada pela formação de uma periferia autoconstruída nos limites de Curitiba e municípios do entorno, que se consolidou pela implantação de loteamentos populares regularmente aprovados na RMC desde a década de 1950. Segundo afirma, entre as décadas de 1970 e 1980, reproduziu-se na metrópole de Curitiba o

mesmo fenômeno de periferização da pobreza observado em outras metrópoles brasileiras a partir de meados do século XX. Além da intensa migração campocidade observada no período, a inexistência e/ou fragilidade das normas de uso e ocupação¹³, permitiram o parcelamento do solo rural e a implantação de loteamentos com o mínimo de infraestrutura e a baixo custo, consolidando “loteamentos precários e distantes dos núcleos urbanizados situados nos municípios do entorno de Curitiba” (SILVA, 2014, p. 235), especialmente em áreas ambientalmente frágeis, a exemplo da porção leste da RMC.

A segunda fase foi marcada pelo crescimento dos domicílios e espaços informais de moradia¹⁴ em toda a extensão da metrópole produzindo a extensão horizontal da mancha urbana em direção a áreas cada vez mais distantes do polo metropolitano, simultaneamente, o “adensamento dos assentamentos informais existentes e situados em áreas mais cênicas em relação a Curitiba”. (SILVA, 2014, p. 226)

Tal processo consolidou uma realidade de contrastes com a ampliação das desigualdades do ponto de vista econômico, socioambiental e socioespacial. Conforme apontado pela autora, é também nesse período que surgem novos produtos imobiliários destinados à população de alta renda, os condomínios residenciais fechados, que se difundem pelo espaço da periferia metropolitana, alterando a localização tradicional da moradia de alta renda, então historicamente concentradas no entorno do centro de Curitiba, e o perfil socioeconômico da população residente nos setores onde eles passaram a se difundir.

¹³ Conforme Silva (2014, p.235): O processo de produção desses loteamentos populares antecede o primeiro Plano de Ordenamento Territorial da Região Metropolitana de Curitiba (RMC), o PDI de 1978; os primeiros Planos Diretores dos municípios incorporados à RMC em 1973; e a Lei Federal nº 6.766 de 1979, que disciplinou o parcelamento do solo urbano no Brasil.

¹⁴ Consideram-se espaços informais de moradia todas as tipologias derivadas de um processo de produção do espaço urbano que se realiza a revelia das normas urbanísticas com o objetivo de atender às necessidades habitacionais de seus residentes. (SILVA, 2012, p.119) Na metrópole de Curitiba as principais tipologias dos espaços informais de moradia são as favelas, os loteamentos clandestinos e os loteamentos irregulares, que se diferenciam entre si pelos agentes sociais responsáveis por sua produção, pelas formas de irregularidade e a morfologia espacial produzida. (SILVA, 2014, p.230)

As mudanças no processo de produção dos espaços de moradia dos mais ricos e dos mais pobres, a partir dos anos 1990, sinalizam a ocorrência de transformações importantes no processo de produção da metrópole de Curitiba, dentre elas a refuncionalização de espaços, a existência de novas frentes de expansão urbana, a mudança do perfil socioeconômico de residentes em áreas consolidadas, e o surgimento de novas formas de habitat, que, em conjunto, inauguram uma fase de reestruturação espacial. (SILVA, 2012, p. 68)

Moura e Rodrigues (2009, p.69) apontam que, em 2000, 13,3% do total de famílias da RMC (829 mil) possuía rendimento mensal de até meio salário-mínimo, ressaltando que essa situação de pobreza estava altamente concentrada em Curitiba e nos municípios com forte integração à dinâmica metropolitana – Almirante Tamandaré, Colombo, Pinhais, Fazenda Rio Grande, São José dos Pinhais, Araucária e Piraquara – que congregavam 74,4% do total das famílias pobres, com impactos diretos no acesso à moradia por parte da população de baixa renda.

Nas duas últimas décadas, segundo Silva (2012), os espaços informais de moradia cresceram e se disseminaram em toda a extensão do aglomerado metropolitano de Curitiba, passando de 521 assentamentos e 50.311 domicílios no final da década de 1990, para 948 assentamentos e 86.478 domicílios no final da década de 2000.

O levantamento acerca do universo dos assentamentos informais realizado pela autora aponta que as favelas constituem a tipologia dominante no aglomerado metropolitano de Curitiba, respondendo por 70% dos assentamentos informais, 50% da área por eles ocupada e 84% dos residentes nos espaços informais de moradia. Concentram-se nas proximidades do polo metropolitano, geralmente em áreas de propriedade pública, inicialmente destinadas à proteção ambiental ou ao uso institucional em loteamentos regularmente aprovados e apresentam maior incidência nos municípios do entorno de Curitiba. (SILVA, 2012)

Constata também que os moradores das favelas do aglomerado metropolitano constituem a parcela da população submetida ao maior número de irregularidades - fundiária, urbanística e econômica - e às piores condições de moradia, uma vez que “para eles, o risco de ocorrência de acidentes ambientais é mais elevado, em função das características impróprias do sítio e do tipo de ocupação dos assentamentos marcados pelas altas declividades, a ocorrência de inundações, a precariedade dos materiais e das técnicas construtivas e a carência de infraestrutura urbana”. (SILVA, 2012, p.236)

Os loteamentos clandestinos, por sua vez, respondem por 25% dos assentamentos informais, 37% da área ocupada e 12% dos domicílios informais e se configura como a tipologia primordialmente responsável pela extensão da mancha de ocupação urbana ao norte do aglomerado metropolitano e no extremo sul do município de Curitiba. Já os loteamentos irregulares¹⁵, menos expressivos em número, apenas 2%, representam 12% da área total dos espaços informais de moradia e predominam no leste do aglomerado metropolitano. (SILVA, 2012)

A partir da análise do processo de produção dos espaços informais de moradia, a autora demonstra que a reestruturação espacial da metrópole de Curitiba, ocorrida a partir da década de 1990, é caracterizada pela emergência de novas relações centro-periferia e pela formação de uma metrópole mais dispersa, estendida e com estrutura mais complexa, heterogênea e fragmentada.

Além disso, Silva (2012) conclui que:

A análise revelou também as características da metropolização ocorrida em Curitiba a partir da década de 1990, uma urbanização que avança em direção à periferia, livra-se de fronteiras territoriais e conforma uma aglomeração formada pela fusão de diferentes cidades. Esta espacialidade, estendida e dispersa, é fundamentalmente derivada dos espaços de moradia da parcela mais pobre da população metropolitana, ao contrário do que ocorre em outras realidades, onde são os equipamentos de consumo, como os shopping centers, ou os condomínios fechados de alta renda os maiores responsáveis por essa extensão. (SILVA, 2012, p.246)

Em relação ao papel exercido pelo Estado nesse processo, a autora afirma que este cumpriu função decisiva em distintas escalas de gestão - da federal à municipal – que se concretizou “por meio de uma complexa rede de relações, interesses e expedientes”. Essa atuação do Estado pode ser, sinteticamente, definida (i) pela execução do ordenamento territorial, principalmente através do zoneamento de uso e ocupação do solo, da tributação dos imóveis urbanos e do sistema de acompanhamento e controle do processo de produção do espaço; (ii)

¹⁵ Conforme Silva (2012), nessa tipologia de assentamento informal de moradia a principal irregularidade é de natureza urbanística, pois deriva de parcelamentos executados antes da Lei Federal 6766/1979 e da Lei de Proteção dos Mananciais da RMC aprovada na década de 1990. A autora ressalta ainda que, embora a origem dessa tipologia seja anterior à legislação vigente, a persistência da situação de irregularidade destes assentamentos, ao longo destas décadas, ajuda a explicar muitos dos conflitos socioambientais presentes hoje nesta região da metrópole de Curitiba.

pelos investimentos em serviços e infraestrutura urbana; (iii) e pela política habitacional praticada.

No que tange ao ordenamento territorial, ressalta a aplicação parcial e/ou flexível da legislação urbanística, onde a lei tem validade apenas para algumas áreas da cidade, geralmente aquelas onde a normativa atende aos interesses da produção imobiliária formal; a inexistência de uma política fundiária para o cumprimento da função social da propriedade urbana e, por fim, a participação das administrações municipais no processo de produção e reestruturação do espaço metropolitano. (SILVA, 2012)

Quanto aos investimentos públicos, a autora aponta que estes foram focalizados em áreas destinadas à implantação das atividades industriais, de comércio e serviço emergentes e de novos produtos imobiliários para a parcela solvável da população e, associados às alterações da legislação urbanística, promoveram a refuncionalização dos espaços na metrópole, impactando diretamente a reprodução social.

No que diz respeito à política habitacional, envolvendo a participação dos poderes municipal e federal, assinala a preponderância e a manutenção da lógica do mercado imobiliário, a partir de “programas de provisão de moradias que desconsideram as demandas, necessidades e limites da população que de fato deles deveriam se beneficiar, provocando a inversão de prioridades nos investimentos públicos e beneficiando a atividade imobiliária” (SILVA, 2012, p.242), que contribuiu sensivelmente para o crescimento da informalidade urbana na metrópole de Curitiba nas últimas décadas.

Dessa forma, a autora verificou que:

A existência de uma política urbana com tais características contribui para a produção de uma metrópole ao mesmo tempo mais dispersa e adensada, que, conforme identificado, caracteriza-se pela ocupação precária de periferias cada vez mais distantes do núcleo urbanizado, pelo aumento e manutenção de vazios urbanos à espera de valorização imobiliária, e a densificação de assentamentos precários em áreas impróprias à ocupação no núcleo da aglomeração metropolitana. (SILVA, 2012, p.242)

Ainda no que tange a política habitacional praticada na metrópole de Curitiba, vale ressaltar que a produção estatal de moradias populares concentrou, desde a década de 1960 – quando da implantação dos primeiros programas de habitação de interesse social na região, realizados durante a vigência do BNH -, grande parte dos

investimentos na cidade polo e que, portanto, não se estenderam de forma significativa aos demais municípios metropolitanos¹⁶.

Tomando como referência a produção dos espaços populares de moradia e sua relação com a metropolização, vale destacar que a partir do final da década de 2000, com o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida¹⁷ (PMCMV), a produção habitacional, a cargo do Governo do Estado, passa a se expandir para fora do polo, priorizando os municípios com maior dinâmica imobiliária em detrimento daqueles com maior déficit habitacional relativo. (CZYTAJLO e SILVA, 2016)

Conforme apontam as autoras, na primeira fase do PMCMV (2009-2012) foram contratados na metrópole de Curitiba 180 empreendimentos habitacionais, para as faixas 1, 2 e 3 do programa, totalizando 24.747 novas unidades, desse total 57,22% dos empreendimentos e 59,27% das unidades habitacionais foram implantadas no município de Curitiba e o restante distribuídos nos municípios do entorno ao polo.

Em relação ao padrão de inserção urbana dos empreendimentos do PMCMV, as autoras destacam a ocupação de lotes desprovidos de infraestrutura viária consolidada e localizados prioritariamente nos limites do polo e municípios do entorno, especialmente no Sul da metrópole, salientando que essa localização periférica – que permite a extração de lucros maiores por parte dos empreendedores privados – amplia a precariedade urbana, consolidando um padrão de urbanização incompleto e ampliando os custos da urbanização a cargo do poder público, especialmente o municipal.

Do ponto de vista da relação entre atendimento à demanda e a organização socioespacial traduzida pelo PMCMV na metrópole de Curitiba, Pereira e Silva (2014) apontam que “aos municípios com maior déficit habitacional relativo –

¹⁶ De acordo com o diagnóstico produzido em 2001 para o Plano de Desenvolvimento Integrado da RMC 2006, tanto a lógica de concentração de investimentos para a produção de moradias populares em Curitiba quanto o processo de produção dos espaços informais na metrópole persistiram ao longo desse período e nas décadas seguintes. (PARANÁ, 2001)

¹⁷ O programa MCMV foi inicialmente instituído pela MP 459, de 25/3/2009, substituída pela Lei 11.977/ 2009, e regulamentado pelos Decretos 6819/ 2009 e 6962/ 2009. A principal finalidade anunciada pelo Governo Federal era “contribuir para a redução do déficit habitacional no país por meio da concessão de incentivos à produção e compra de novas unidades habitacionais. Em sua primeira fase, compreendida entre março de 2009 e meados de 2011, estabeleceu-se como meta a construção de um milhão de novas moradias. Em sua segunda fase, iniciada em meados de 2011 e prevista para se estender até o final de 2014, dobrou-se a meta da primeira fase, prevendo-se a construção de mais dois milhões de unidades habitacionais”. (ROLNIK et al., 2015, p. 129)

Fazenda Rio Grande, Araucária (10%), Colombo e Almirante Tamandaré (9%) - não correspondem às maiores ofertas do PMCMV - Curitiba (66,56%) e São José dos Pinhais (18,50%)". (PEREIRA e SILVA, 2014, p. 270)

Outro apontamento das autoras diz respeito à concentração de empreendimentos na faixa de renda de 3 a 6 SM (45%) e da ampliação da participação das classes 6 a 10 SM, indicando a priorização dos segmentos com maior poder aquisitivo em detrimento dos segmentos de menor renda, reproduzindo a lógica de exclusão da população pobre do acesso ao direito formal à moradia e, portanto, à cidade urbanizada.

Outro aspecto revelador do distanciamento do acesso ao direito à metrópole diz respeito à ocupação e adensamento urbanos, em especial em áreas de mananciais de abastecimento público da RMC, é tratado por Lima et al (2009). Segundo os autores, apesar do processo de aprovação de grande número de lotes na área de mananciais do leste metropolitano antes de 1950 e anteriormente à aprovação do Plano de Desenvolvimento Integrado da RMC de 1978, foi na década de 1990 que as ocupações irregulares se intensificaram nessa região, inclusive na área do Guarituba¹⁸, em Piraquara, que se destaca pelo número de ocupantes e pela localização estratégica para o sistema de abastecimento de água da metrópole de Curitiba.

A despeito do arsenal de instrumentos urbanísticos de controle do uso e ocupação do solo, elaborados pela Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba nesse período, os autores constatarem "um contínuo processo de ocupação dessas áreas" (LIMA et al, 2009, p. 290) caracterizado por forte tendência de conurbação ao município polo, bem como o "delineamento de processo de adensamento ainda mais intenso para os próximos anos, tendo-se em vista as projeções de crescimento populacional para a Região Metropolitana e as tendências de ocupação de maiores densidades ocorridas nessa área a leste da RMC" (LIMA et al, 2009, p. 291)

No que tange a desconexão entre as políticas urbanas de organização territorial empreendidas nas áreas de mananciais de abastecimento de água da

¹⁸ O Guarituba, localizado no município de Piraquara, constitui a maior área de ocupação informal em número de residentes na Região Metropolitana de Curitiba

metrópole curitibana e a realidade da dinâmica socioespacial dessas áreas, os autores ressaltam que:

[...] cabe expressar a constatação de aspectos de erosão da legitimidade das políticas urbanas de organização territorial, pelo aumento da densidade em locais não previstos, a quantidade de ocupações fora dos perímetros urbanos, com destaque para o Guarituba, gerando uma interpretação de insuficiente adesão aos processos sociais de demanda e apropriação/uso do solo, e também a desconexão com uma racionalidade econômico-ecológica, que, além do atendimento aos anseios por moradia, deveria assegurar o meio ambiente equilibrado à população. (LIMA et al, 2009, p. 292)

O processo de segregação residencial na metrópole de Curitiba também é revelado por Deschamps e Cintra (2009) ao analisarem as informações sobre movimentos pendulares para trabalho associadas às condições socioeconômicas da população envolvida nesses movimentos na RMC. Os autores identificam, além das centralidades – municípios concentradores dos movimentos de pendularidade –, “processos seletivos de uso e apropriação do espaço, com segmentação dos locais de moradia e de trabalho” na metrópole de Curitiba. (DESCHAMPS e CINTRA, 2009, p. 233)

A partir das taxas brutas de atração e repulsão¹⁹ de cada município da RMC, verificaram que Curitiba, Quatro Barras e Pinhais possuíam a maior capacidade de atração para trabalho. Em relação à taxa de repulsão, que indica a população que trabalha em municípios que não o de residência, Almirante Tamandaré, Piraquara e Fazenda Rio Grande apresentaram taxas superiores à 50% e Colombo, Pinhais e Itaperuçu apresentaram taxas entre 40% e 50%.

A partir da leitura conjunta desses dois indicadores, os autores identificaram, dentre outras questões relevantes à compreensão do processo de segregação socioespacial, em Almirante Tamandaré, Fazenda Rio Grande, Piraquara, Colombo, Campo Magro, Campina Grande do Sul e Itaperuçu, elevadas taxas de repulsão e baixas taxas de atração, indicando uma dinâmica econômica incapaz de atender sua demanda por emprego. Além disso, foram reconhecidos como “municípios

¹⁹ Conforme com os autores, as taxas de atração e repulsão foram calculadas a partir da razão entre as entradas (atração) e saídas (repulsão) somente para trabalho sobre a população residente ocupada em cada município da RMC. A taxa de atração indica a capacidade de um município de atrair população residente em outros municípios para trabalhar e a taxa de repulsão indica a saída de empregados para trabalhar em outro município.

periféricos com elevada população fruto da expansão da metrópole com baixos custos de moradia”. (DESCHAMPS e CINTRA, 2009, p. 239)

Ao estudar a mobilidade de trabalhadores de Colombo para Curitiba, Santos (2009) demonstra a relação de interdependência entre esses municípios no que tange a moradia e as relações econômicas de produção e consumo, revelando o processo de incorporação de Colombo a uma dinâmica populacional profundamente conectada à urbanização de Curitiba. Segundo a autora, cerca de “65 mil pessoas utilizam diariamente os serviços de transporte intraurbano no Terminal Alto Maracanã – de madrugada, por volta das 5 horas da manhã, inicia-se o tumultuado movimento de passageiros que tomam o ônibus em direção a Curitiba”. (SANTOS, 2009, p. 256)

Minha vida é toda aqui praticamente, eu só moro (durmo) em Colombo. (...) Em Curitiba compro eletrodomésticos, e a compra do supermercado é feita no bairro Santa Cândida. (Santos, 2009, p. 256)

À luz dos processos descritos e discutidos pelos autores apresentados é possível afirmar que, historicamente, os habitantes da metrópole de Curitiba, em especial os de baixa renda, vivenciam um processo de precarização paulatina do habitar, marcado pelas longas jornadas despendidas nos transportes coletivos para trabalhar ou acessar os serviços urbanos e pela precariedade das condições de vida nos espaços de moradia, marcados pelos assentamentos informais e casas autoconstruídas em áreas com carência de infraestrutura básica – vias pavimentadas, iluminação pública, abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem urbana, áreas verdes - e equipamentos públicos. Além disso, muitas vezes, estão localizadas em regiões de fragilidade ambiental, dificultando e distanciando o cidadão metropolitano²⁰ da concretização da moradia como direito humano e, portanto, de acessar ao direito à metrópole em Curitiba.

²⁰ Em “Cidade e Cidadania: inclusão urbana de justiça social”, Ribeiro (2004) afirma que a desvinculação do homem das relações de dominação pessoal (ou laços de subordinação) que marcavam o feudalismo foi promovida com a instalação da democracia e a fundação da cidade, expressão da subversão da ordem feudal e da emancipação material e moral do homem.

Conforme o autor, “as palavras cidade, cidadão e cidadania foram, historicamente, ganhando o mesmo sentido”. Na antiguidade clássica, cidadania estava associada à condição de *civitas* que tinha por base as relações entre os homens “fundadas em direitos e deveres mutuamente respeitados”. Posteriormente, agregou-se a condição de *polis*, incluindo-se o “direito de os moradores das cidades

A intensidade e relevância da relação entre metropolização e moradia, explicitada pelos processos descritos, permitem considerá-la como uma questão fundamental para a discussão das funções públicas de interesse comum na metrópole de Curitiba.

Ou seja, a moradia adequada na metrópole e para o cidadão metropolitano constitui uma questão urbano-regional de caráter complexo e dimensões supramunicipais e deveria ser tratada e planejada de forma integrada e compartilhada entre os diversos entes da federação, discussão que se aprofunda no capítulo subsequente.

participarem nos negócios públicos”. Já no século XIX, a condição de cidadania expande-se, abarcando os “direitos de proteção do morador da cidade contra o arbítrio do Estado”. (RIBEIRO, 2004, p. 43)

Modernamente, o sentido da palavra cidadania expressa esse conjunto de direitos: cívico, político e social. Ao considerar que as cidadanias cívica e política estão condicionadas ao mínimo de justiça social, o autor afirma que, na América Latina, “há uma ruptura desse processo histórico” com o aumento do *polis* (político), hipertrofia do *civitas* (cívico) e a inexistência do *societas* (social). (RIBEIRO, 2004, p. 43)

Uma vez que grande parte da população é espoliada, por não ter suas necessidades por moradia e serviços coletivos reconhecidas socialmente e por estar excluída do mercado imobiliário formal, inserindo-se de modo marginal na cidade, e vivendo, portanto, em condições de vulnerabilidade e riscos sociais, é possível afirmar que essas pessoas são também desprovidas de autonomia moral. A autonomia moral que, “demanda um grau razoável de independência e segurança econômica”, constitui condição essencial para a efetivação da democracia, revelando que nas cidades brasileiras consolidaram-se regimes políticos democráticos pouco representativos, onde apenas alguns têm possibilidade de desfrutar da real condição de cidadania. (RIBEIRO, 2004, p. 45)

Portanto, o conceito de cidadania metropolitana no âmbito dessa pesquisa, compreende a ideia de “direito à metrópole” como possibilidade de concretização de uma democracia efetivamente representativa. Ou seja, a partir do combate aos mecanismos de espoliação urbana e segregação socioespacial e da incorporação da moradia adequada como questão central no planejamento urbano metropolitano, seria possível contribuir para “democratizar a democracia”, estendendo a condição de cidadania ao conjunto da população metropolitana.

3 FUNÇÃO PÚBLICA DE INTERESSE COMUM, PLANEJAMENTO METROPOLITANO E MORADIA

O presente capítulo tem como objetivos elucidar conceitual e juridicamente (delimitando seus elementos constitutivos) as FPICs e compreender historicamente a incorporação e o enquadramento institucional dessas funções no âmbito do planejamento metropolitano. A partir dessa compreensão, a intenção é desvelar a moradia adequada enquanto interesse comum de municípios que integram RMs e questão central para a atuação cooperada e elaboração de políticas públicas integradas por parte dos entes federativos.

3.1 O SISTEMA FEDERATIVO BRASILEIRO E AS FUNÇÕES PÚBLICAS DE INTERESSE COMUM

Para discutir as FPICs, primeiramente é necessário compreender as características do sistema federativo brasileiro, em especial no que tange à predominância do princípio do interesse no estabelecimento das competências dos entes federados e da criação da função pública como decorrência do “poder-dever” oriundo dessas competências.

É importante lembrar que o Federalismo, conforme aponta Xavier e Xavier (2014), é uma forma de organização de Estado em que entes federados, dotados de autonomia administrativa, política, tributária e financeira, aliam-se em comum acordo – pacto federativo - para constituir um governo central, que passa a absorver algumas das atribuições que anteriormente competiam às unidades constitutivas.

Nesse sistema coexistem uma esfera Nacional, representando a União, enquanto ente federado, e outras esferas subnacionais descentralizadas, representando os estados-federados, cujo poder político é exercido de forma autônoma, respeitando os limites constitucionais estabelecidos em âmbito federal. (XAVIER e XAVIER, 2014, não p.)

Conforme apontado por Alves (1998), a partir do disposto no § 3º do art. 25 da Constituição Federal de 1988, a instituição das figuras regionais constituídas pelas regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões inaugurou uma nova dimensão do federalismo brasileiro, o federalismo de integração entre os diversos entes federados, ou seja, entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Dessa forma, o quadro de competências constitucionais passou a ser

menos estanque e rígido, “permitindo, precisamente em razão de nossa grande extensão territorial e diversidade socioeconômica, um partilhamento de competências normativas e administrativas de maior flexibilidade e agilidade para possibilitar a ação mais adequada e racional do Poder Público”. (ALVES, 1998, p.1).

Outro aspecto relevante da atual estrutura institucional básica brasileira diz respeito à predominância do interesse como princípio maior que, em muitas ocasiões, pode gerar situações de ambiguidade e até conflitos de competência em função da ausência de clareza acerca do interesse predominante. Entretanto, conforme Alves (1998), justamente em razão do nosso federalismo de integração, triunfou “a concepção solidária das instâncias governamentais federativas, onde as competências comuns e concorrentes sobrelevam às exclusivas”. (ALVES, 1998, p. 1)

Para Barroso (2007) a noção de predominância de um interesse sobre os demais encerra a ideia de um conceito dinâmico já que determinada atividade, considerada num determinado momento como de interesse local, com o decurso do tempo e a evolução de fenômenos sociais, poderá perder tal natureza, transformando-se em predominantemente regional e até mesmo nacional. Segundo o autor, uma série de fatores pode causar essa alteração: “desde a formação de novos conglomerados urbanos, que acabam fundindo municípios limítrofes, até a necessidade técnica de uma ação integrada de vários municípios, para a realização do melhor interesse público”. (BARROSO, 2007, p. 11)

Ao buscar um federalismo de integração, a Carta de 1988 definiu um sistema de competências entre os entes da Federação que permitiu a cooperação e (ou) articulação normativa e administrativa de um em relação aos outros, desde que autorizados pelo ente político originário. Nesse sentido, conforme Alves (1998), a interpretação sistêmica da Constituição Federal deve sempre levar em conta os objetivos de integração entre os interesses públicos nacionais, estaduais, distritais e municipais, precisamente na forma como foram intencionados pelo legislador constituinte.

Assim, é preciso considerar que a Constituição Federal adotou um sistema de distribuição de competências que não tolera espaços vazios de responsabilidade, de modo que não se pode deixar de atribuir, a qualquer um dos níveis de governo, a responsabilidade pela solução de qualquer matéria de interesse coletivo. (ALVES, 1998, p. 1 e 2)

Também a partir da CF de 1988, o tratamento da questão metropolitana no âmbito da “Organização do Estado” e da “Organização Político- Administrativa” dos entes federados, demonstra maior compreensão no que tange à complexidade do fenômeno metropolitano e a mudança de concepção a respeito das RMs, concebidas na Carta de 1967/69 como simples decorrência ou motivação de ordem econômica, uma vez que integravam o Título III, Da Ordem Econômica e Social. Nesse sentido, Alves (1998) assinala a intenção do legislador constituinte em “tratar a questão como de interesse estrutural-organizativo do próprio Estado brasileiro, e não como uma manifestação de interesse apenas econômico”. (ALVES, 1998, p.3-4)

Assim, a função metropolitana passou a caracterizar um aspecto importante da vida institucional do Estado brasileiro, encaminhando-se para um tratamento muito mais estável e de natureza singular no que respeita, como vamos ver, às relações entre os Estados e os Municípios metropolitanos, bem como no que se refere à forma de enfocar as respectivas autonomias político-administrativas. (ALVES, 1998, p.3)

Ao tratar da autonomia municipal em face do interesse metropolitano, o autor destaca a elasticidade, garantida pela Constituição brasileira, na definição do conteúdo específico e exclusivo do interesse local. Conforme Alves (1998), a autonomia municipal não é inconteste em seu conteúdo e está intimamente relacionada ao interesse local que, por sua vez, permite ser determinado “conforme o caso, segundo a significação relativa assumida pelas obras, atividades e serviços públicos a ele relacionados”. (ALVES, 1998, p.9)

Ainda segundo o autor, o caráter local é determinado pelo maior ou menor grau de repercussão de um determinado problema “para alguém ou além dos limites do município” associado às formas e meios de solucioná-lo.

Não há, pois, atividades, serviços ou obras que, por natureza intrínseca, sejam considerados de exclusivo interesse local. Assim, por exemplo, os serviços de captação e tratamento de água para consumo público, tradicionalmente, são de interesse local, inscritos na competência do Município. Entretanto, esses mesmos serviços são inequivocamente de interesse comum numa região metropolitana como a de São Paulo, por exemplo, devendo ser de competência regional e não do Município isolado. O mesmo serviço, conforme o enfoque, o lugar, o modo e as circunstâncias de sua prestação, será objeto de interesse local ou regional, dependendo do caso. (ALVES, 1998, p.8)

Assim, evidencia-se que a questão metropolitana, ao compreender uma aglomeração urbana com múltiplos governos, deverá ser tratada a partir de uma

relação institucional onde interesses regionais e locais se inter-relacionem de forma complementar ou integrada, de modo que “o interesse local pressupõe o regional, tanto quanto este inclui o local” (ALVES, 1998, p.9)

Da mesma forma, conforme Moreira e Guimarães (2015), a partir da criação de uma região metropolitana, matérias de âmbito local passam a ser reconhecidas como relativas a competências cujo exercício não pode se dar de modo isolado, fazendo com que essas competências passem a ser exercidas de forma compartilhada, em razão da prevalência do interesse comum sobre o local.

Em articulação com as características do sistema federativo brasileiro vigente, o conceito de “funções públicas de interesse comum”, invocado pelo art.25 da Constituição Federal de 1988, substituiu de maneira apropriada, o conceito de “serviço comum metropolitano” consagrado na Carta de 1969. Ao incorporar não somente as regiões metropolitanas, mas também as aglomerações urbanas e microrregiões, não contempladas pelo termo “serviço metropolitano” e abarcar as “hipóteses de atividades, ações e serviços, de diferentes naturezas, realizados em função daquelas distintas figuras regionais”, o conceito permitiu englobar atividades não compreendidas “na noção de “serviço”, como por exemplo, o planejamento urbano-regional e o controle do uso e ocupação do solo metropolitano ou de outras formas regionais”. (ALVES, 1998, p.13)

Ou seja, o conceito de função pública, de caráter mais abrangente, incorpora além dos serviços – atividades mais vinculadas ao fornecimento de utilidades de interesse do público -, atividades como a normatização, as políticas públicas e os controles, apresentando conotação mais condizente com o papel da região metropolitana de elemento organizativo do Estado brasileiro advindo da CF 88.

Aqui vale destacar que o conceito de serviço público não é unânime na doutrina administrativa brasileira, uma vez que alguns doutrinadores de Direito Administrativo utilizam um conceito mais amplo, ao passo que outros preferem um conceito mais restrito.

Ao definir serviço público, Mello (2015) caracteriza-o como atividade de incumbência do Estado, destinada à satisfação da coletividade em geral, mas fruível individualmente pelos administrados. Ao considerar que a prestação de utilidade ou comodidade material deve ser usufruída diretamente pelos administrados, desconsidera, por exemplo, as funções legislativas e judiciárias, serviços diplomáticos e pesquisa científica.

Conforme Mello (2015):

Serviço Público é, portanto, toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente pelos administrados, que o Estado assume como pertinente a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de Direito Público, portanto, consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais, instituído em favor dos interesses definidos como públicos no sistema normativo. (MELLO, 2015, p.695)

Por outro lado, para Medauar (1992) serviço público significa em essência, “serviço prestado ao público” e a qualificação de uma atividade como tal remete ao plano da concepção política sobre o Estado e seu papel, que pode estar estabelecida na Constituição, na lei ou na tradição. Conforme a autora, o art.21 da CF arrola determinadas atividades como sendo serviços públicos – serviços de telecomunicações, de radiodifusão sonora e de sons e imagens, serviços e instalações de energia elétrica – e, “tradicionalmente existe o chamado “núcleo pacífico dos serviços públicos”: água, luz, iluminação pública, coleta de lixo, limpeza de ruas, correio”. (MEDAUAR, 1992, p.109)

Afirma ainda que, no Brasil, a noção de serviço público possui base constitucional e configura-se como atividade prestacional realizada no âmbito da Administração Pública e que pressupõe a satisfação das necessidades de interesse geral. Ou seja, sua natureza está relacionada ao conceito de interesse público e social, configurando-se como atividade de caráter essencial, que deve, obrigatoriamente, ser prestada pelo poder público sem visar, necessariamente, lucro.

A concepção de serviço público pode ser visualizada como instrumento substancial de integração do indivíduo no Estado.

[...]

...e em Direito Administrativo é a tradução mais acentuada da ideia filosófica do bem comum. (MEDAUAR, 1992, p.113)

De acordo com Alves (1998), a caracterização da função pública de interesse comum, “elemento operacional básico da entidade regional”, abarca, como figuras conceituais jurídico-positivas, “função pública” e “interesse comum”. Para o autor, a

“função pública” envolve, além da administração, como a execução de serviços públicos e de utilidade pública e respectivas concessões, “a normatização (como a disciplina regulamentar e administrativa do uso e ocupação do solo, a fixação de parâmetros, padrões etc.), o estabelecimento de políticas públicas (diretrizes, planejamento, planos, programas e projetos, bem como políticas de financiamento, operação de fundos etc.) e os controles (medidas operacionais, licenças, autorizações, fiscalização, polícia administrativa etc.)” (ALVES, 1998, p.13)

Já o “interesse comum”, de acordo com o autor, pressupõe um conjunto de ações e atividades promovidas por uma multiplicidade de agentes político-administrativos de um determinado território para o exercício de funções públicas integradas e de interesses de todos os envolvidos:

“interesse comum” implica o vínculo simultâneo ou sucessivo, efetivo e material de ações ou atividades estáveis de uma multiplicidade determinada de pessoas político-administrativas, agrupadas mediante lei complementar, dentro de certo espaço territorial definido, para o exercício de funções públicas integradas de interesse de todos os envolvidos. Esse vínculo gera a exigência de uma interdependência operacional, conforme certos objetivos comuns, cujos critérios poderão variar em termos de disposições geográficas dos fatores naturais; de bacias hidrográficas; de peculiaridades do sítio urbano; de controle ambiental; de fontes de recursos naturais; de dimensões da infra-estruturas urbanas; de disponibilidade ou capacidade de mobilizar grandes aportes financeiros ou potenciais técnicos; de racionalização administrativa; de operação de sistemas de efeitos ou impactos difusos; de economias de escala; de deseconomias de aglomerações etc. (ALVES, 1998, p. 13)

Assim, as funções públicas de interesse comum exigem a atuação coordenada de todos os entes governamentais para satisfazê-las, o que equivale a dizer que uma das características de sua execução constitui a de incluir, necessariamente, todos os entes político-administrativos atuantes em determinada região. Isto posto, deve-se entender que, embora aparentemente paradoxal, o interesse metropolitano se diferencia e, ao mesmo tempo, se identifica e se associa ao interesse local.

Vê-se, pois, que tal conceito (função pública de interesse comum) distingue-se de modo singular do conceito de interesse local, o que demanda uma compreensão bem diversa entre a autonomia dos Municípios tradicionais, envolvendo apenas uma cidade, e a autonomia dos Municípios metropolitanos (ou de aglomerações urbanas ou de microrregiões) que estão inseridos em determinados complexos urbano-regionais, em comunhão recíproca, exigindo medidas interdependentes para dar conta de situações para as quais não pode haver resposta de cada Município isoladamente considerado. (ALVES, 1998, p. 13)

Na mesma linha, Cesar et al (2016) ressaltam a relação de interdependência entre os entes federados para a realização de ações e atividades de natureza metropolitana na busca por soluções para questões de interesse comum de um conjunto de municípios.

As funções públicas de interesse comum são tidas como aquelas atividades ou serviços de natureza pública cuja realização por parte de um município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto nos outros Municípios integrantes de uma mesma região metropolitana. O principal objetivo da gestão das funções públicas de interesse comum é o desenvolvimento econômico e social da região metropolitana, a partilha equilibrada dos seus benefícios e a definição de políticas compensatórias dos efeitos da sua polarização. (CÉSAR et al, 2016, p. 5-6)

Da mesma forma, o Estatuto da Metrópole, Lei 13.089/2015 em seu art. 2º, define função pública de interesse comum como “política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em municípios limítrofes”. Assim, embora não abordado de maneira expressa pela Constituição Federal de 1988, através da determinação de competências a um ente federado de âmbito regional, o interesse metropolitano é reconhecido constitucionalmente como gerador de funções públicas de interesse comum a serem exercidas de modo compartilhado e integrado entre entes municipais, tutelado pelo Estado, e institucionalizadas através da criação de governança interfederativa, a partir das diretrizes gerais definidas pelo Estatuto da Metrópole.

Para Alves (1998), o reconhecimento jurídico das FPICs é uma resposta institucional para problemas urbano-regionais de caráter complexo e de dimensões supralocais.

Assim, a realidade das metrópoles brasileiras, caracterizada pela produção de uma cidade cujo território abarca mais de um município, configura-se um desafio ao planejamento e gestão das FPICs, explicitando a relevância do compartilhamento de responsabilidades entre os entes federativos e reafirmando a urgência de mecanismos de cooperação e pactuação de diretrizes e estratégias integradas que fortaleçam as ações nas áreas de interesse comum metropolitano, incluindo-se aqui a moradia.

3.2 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO METROPOLITANO NO BRASIL E NA RMC

Para compreender o lugar da moradia enquanto FPIC na metrópole de Curitiba torna-se necessário resgatar o histórico do planejamento metropolitano brasileiro e seus respectivos reflexos na atuação da COMEC, desde a criação do órgão metropolitano, em 1974, até o momento atual de discussão e elaboração de proposta para reformulação institucional e de gestão das RMs, exigidas pelo Estatuto da Metrópole.

Segundo Garson (2009), no Brasil, os debates sobre a questão metropolitana e as experiências concretas de gestão desenvolveram-se a partir de meados da década de 1960²¹, quando merecem destaque o desenho institucional adotado pela Constituição Federal de 1967 para as regiões metropolitanas e o planejamento para o desenvolvimento nacional – a partir de Planos Nacionais de Desenvolvimento, entre outros - com suas respectivas políticas setoriais.

Para o IPEA (1969)²², a aceleração do processo de urbanização brasileiro teria levado à formação de aglomerações urbanas reunidas em torno de uma unidade central – geralmente uma grande cidade – que cresciam e se desenvolviam sob a influência da cidade polo ou núcleo metropolitano, evidenciando carências a serem atendidas nas áreas de transportes, habitação e equipamentos básicos. Ao mesmo tempo, o fluxo migratório acentuava os problemas urbanos demandando a geração de novos empregos e comprovando (ou explicitando) que os limites das jurisdições não mais coincidiam com sua área de influência econômica. Assim, de acordo com Garson (2009 p. 101), ficava claro que problemas desta ordem não

²¹ Com a aceleração do processo de urbanização brasileira nas décadas de 1960 e 1970 e o predomínio do urbano revelado pelo Censo de 1970 – quando 55,9% da população brasileira vivia nas cidades - o debate acerca dos problemas urbanos entre a academia, os órgãos de pesquisa, partidos políticos e órgãos de governo ganhou corpo e incluiu questões práticas da gestão a exemplo de “planos e programas que dessem conta dos problemas criados pelo deslocamento acelerado de pessoas em busca das áreas de maior dinamismo, aí incluídas as regiões metropolitanas” (SOUZA, 2003, p.137).

²² O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) foi criado em 1964 no âmbito do Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica com o objetivo de fornecer suporte técnico e institucional às ações governamentais para a formulação e reformulação de políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros.

poderiam ser tratados pelos governos locais de forma isolada. Conforme o IPEA (1969) apontava na época:

As aglomerações metropolitanas não constituem fenômeno de âmbito local, a ser equacionado isoladamente pelas autoridades municipais ou por entidades intermunicipais que venham a ser criadas. A magnitude dos problemas nelas encerrados, de natureza não só urbanística, mas econômica e social, vem exigindo maior participação do Governo Federal na criação de melhores condições para o encaminhamento de soluções cabíveis. (IPEA, 1969, p.5)

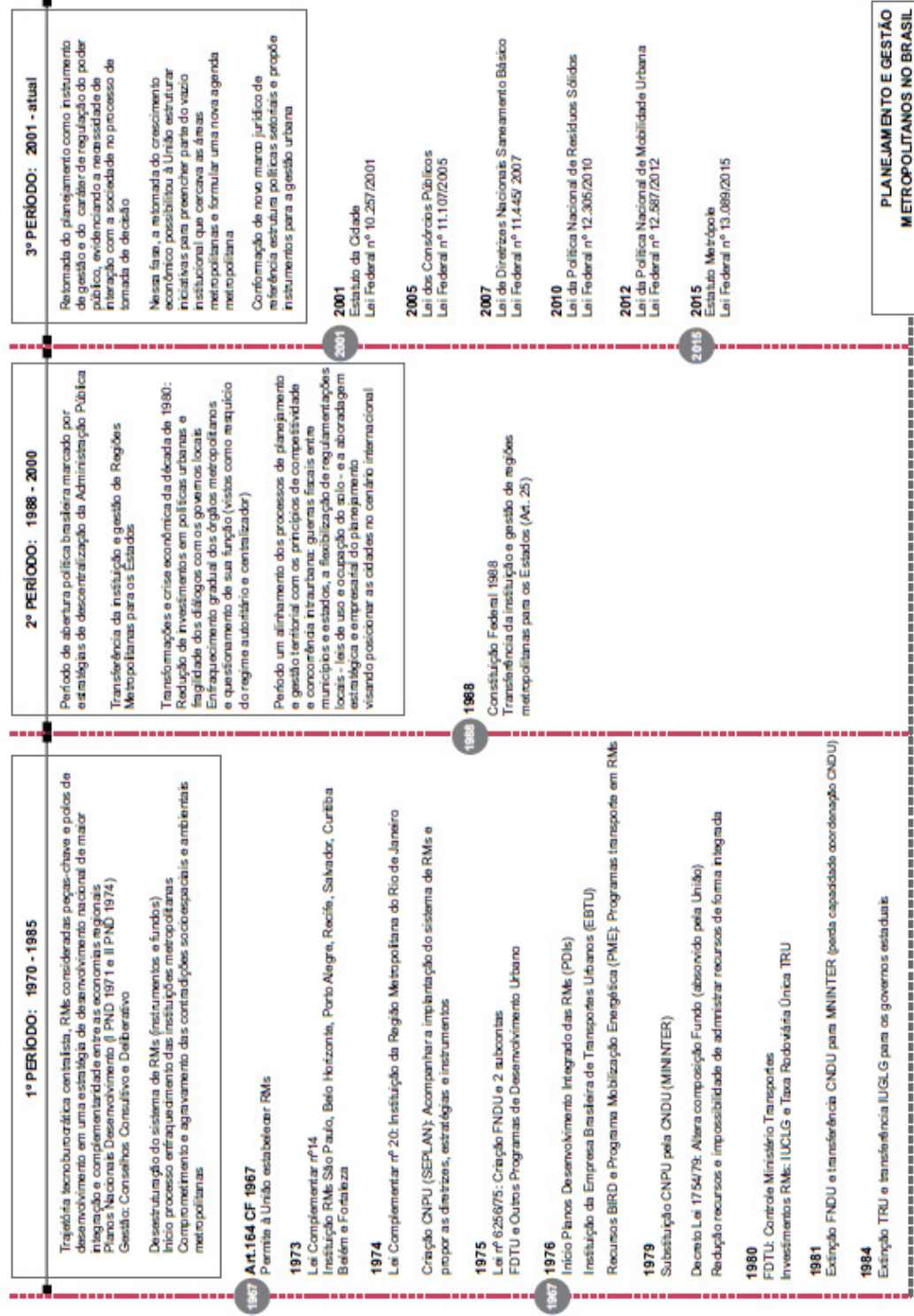
A expressão “região metropolitana” apareceu na legislação brasileira em 1967. O artigo 164 da Constituição Federal definia que a União poderia, mediante Lei Complementar, “estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, integrassem a mesma unidade socioeconômica, visando à realização de serviços comuns”. (PDI RMC 2006, p. 24).

Em linhas gerais, guardadas as peculiaridades de cada região, é possível identificar três períodos no processo de evolução do planejamento e gestão metropolitanos no Brasil: 1970- 1987, 1988- 2000 e 2001 em diante. (FIGURA 2)

Essa periodização foi organizada a partir da sistematização das transformações institucionais e organizacionais relacionadas à evolução do regime de desenvolvimento brasileiro, elaborada por Klink (2013)²³, e da leitura do mesmo processo no território paranaense, elaborada no âmbito dessa investigação.

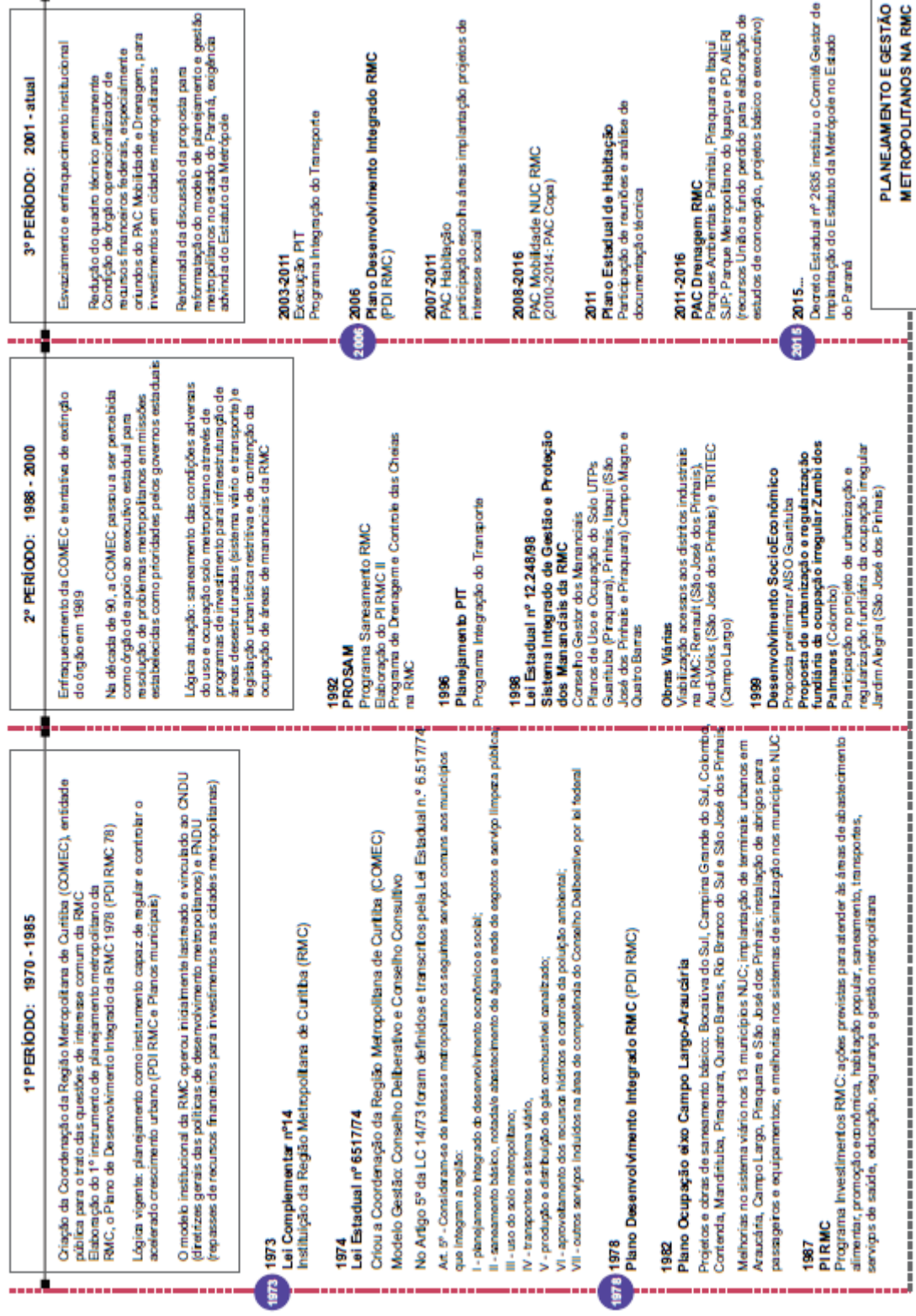
²³ No caso brasileiro, adotaram-se três etapas a partir das quais se buscou dialogar com a evolução do regime de desenvolvimento, isto é, a etapa tecnoburocrática centralista, em vigor durante o nacional-desenvolvimentismo (1970-1985), a neolocalista competitiva, no período que a sucedeu (1985-2000), e, a partir de 2000, uma etapa rotulada neste capítulo como um embrionário social-desenvolvimentismo. O objetivo não é apresentar informação nova, mas sistematizá-la, considerando as relações entre a evolução histórica e geográfica do modelo de desenvolvimento, a atuação territorial do Estado e a produção social do espaço metropolitano. (KLINK, 2013, p.91)

FIGURA 2 – PERÍODOS DO PLANEJAMENTO E GESTÃO METROPOLITANOS NO BRASIL



ORGANIZAÇÃO: A autora (2017).

FIGURA 3 – PERÍODOS DO PLANEJAMENTO E GESTÃO METROPOLITANOS NA RMC



PLANEJAMENTO E GESTÃO
METROPOLITANOS NA RMC

ORGANIZAÇÃO: A autora (2017).

3.2.1 O período de 1970 a 1987

No primeiro período (1970-1987), de trajetória tecnoburocrática centralista, as regiões metropolitanas eram consideradas peças-chave e “polos de desenvolvimento” em uma estratégia de desenvolvimento nacional “com maior integração e complementaridade entre as economias regionais”. (KLINK, 2013 p. 91).

Foi marcado pelo nacional desenvolvimentismo e por forte intervenção da União, que tendo a atribuição de instituir as regiões metropolitanas, desempenhou papel central no planejamento, gestão e financiamento das ações implementadas nas RMs, apontadas como espaços essenciais em uma estratégia nacional de maior integração e complementaridade entre as economias regionais para expansão da produção industrial.

Conforme MOURA et al (2004):

Reguladas por legislação federal, foram criadas nove RMs, incluindo os principais centros nacionais – particularmente capitais de estados – e suas áreas de polarização direta, constituídas por municípios integrantes da mesma unidade socioeconômica. Visaram à realização de serviços comuns de interesse metropolitano, de modo a constituir uma unidade de planejamento, e deveriam organizar-se sob um arcabouço padrão estruturado em dois conselhos, o Deliberativo e o Consultivo. (MOURA et al, 2004, não p.)

No modelo institucional, não havia, segundo Klink (2013), diferenciação de arranjos institucionais de acordo com as especificidades territoriais, nem espaços de representação, uma vez que os principais representantes dos conselhos deliberativo e consultivo eram nomeados pelo governo federal.

O modelo tinha fundamentação claramente hierárquica, onde a União estabelecia a política para as RMs que deveriam ser implementadas pelos Estados, cabendo aos municípios obedecê-las.

Nesse período, o planejamento era considerado um instrumento capaz de regular e controlar o acelerado crescimento urbano que se instalava nas grandes cidades brasileiras desde meados do século XX. Assim, a partir desse momento, constituíram-se mecanismos institucionais e financeiros específicos para o planejamento e a implantação de políticas públicas destinadas às áreas urbanas, especialmente às RMs, a saber: o Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano

(FNDU) com recursos a serem aplicados nos programas de desenvolvimento urbano em regiões metropolitanas e cidades de porte médio; a Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU), entidade dedicada à estruturação dos sistemas de transportes urbanos das grandes cidades brasileiras; o Banco Nacional da Habitação (BNH) e o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), voltados ao financiamento da habitação e da infraestrutura urbana.

Para completar o quadro institucional básico do esquema metropolitano, em 1974, foi criada a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPUR) com o objetivo de acompanhar a implantação do sistema de regiões metropolitanas e propor diretrizes, estratégias e instrumentos à política nacional de desenvolvimento urbano.

Nesse contexto, por meio da Lei Federal nº 14 de 1973 foram instituídas de forma compulsória pela União as primeiras regiões metropolitanas: Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, São Paulo, Curitiba, Porto Alegre, e em 1974, pela Lei Complementar nº 20 foi determinada a criação da região metropolitana do Rio de Janeiro.

Após a instituição da Região Metropolitana de Curitiba foi criada, em 1974, a Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba²⁴, entidade pública para o trato das questões de interesse comum da RMC. O arcabouço de gestão e o processo decisório da COMEC foram regulamentados pelo Art. 2º da Lei Complementar n.º 14/ 73 e ficaram assentados no Conselho Deliberativo, instância superior de decisão formada pelo Secretário de Estado de Planejamento representando o Governador do Estado do Paraná na presidência, e mais cinco membros, dos quais um indicado pelo prefeito da capital e outro indicado pelos demais prefeitos da região; e o Conselho Consultivo, de caráter opinativo e composto por um representante de cada município da RMC nomeado pelo Governador do Estado.

O modelo institucional da RMC operou inicialmente lastreado e vinculado ao CNDU, a partir das diretrizes gerais das políticas de desenvolvimento metropolitano,

²⁴ Como decorrência direta das instruções contidas na Lei Complementar nº 14 de 1973, o Governo do Estado do Paraná criou, através de Lei Estadual nº 6.517, a Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba, definindo sua linha de competência e seu processo decisório em estrita obediência ao que determinava a Lei Complementar nº 14.

e ao FNDU, com repasses de recursos financeiros para investimentos nas cidades metropolitanas.

Conforme Garson (2009), ao atribuir à União a competência para criar regiões metropolitanas, a Lei Complementar nº 14 subordinou as políticas de investimento em infraestrutura urbana ao controle federal, reafirmando o poder da União sobre as áreas mais dinâmicas do país e eliminando canais de representação da sociedade civil. Para isto, contava com mecanismos financeiros vigorosos para financiar a infraestrutura e os serviços urbanos.

Vale aqui ressaltar a importância do BNH, criado em 1964, como o mais importante instrumento federal de financiamento desse período. Estudo apresentado pelo IPEA em 1976 apontou que os empréstimos previstos pelo Banco para 1973/75 correspondiam a mais do dobro do orçamento do Estado de São Paulo em 1972 e a 84,0% do orçamento da União para o mesmo ano, explicitando a ampliação de sua atuação para além da habitação, nas áreas de saneamento e infraestrutura.

A União desempenhou papel central no planejamento, na gestão e no financiamento dos espaços metropolitanos, principalmente por meio da coordenação dos macrofinanciamentos setoriais para áreas temáticas como a habitação e o desenvolvimento urbano, particularmente saneamento básico, mobilidade e transporte, alocados por organismos como o Banco Nacional de Habitação (BNH). Embora na estratégia discursiva se priorizasse uma alocação dos recursos para a habitação de interesse social, a necessidade de garantir um retorno financeiro mínimo aos recursos investidos no Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) fez que este sistema deslocasse a sua carteira para a classe média mais abastada e as cidades e regiões mais dinâmicas do país (KLINK, 2014, p.131)

Conforme Bernardes (2007), a mesma lei que criou o BNH criou também o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU). As instituições, entretanto, funcionaram de forma independente: o BNH tornou-se um banco com atuação setorial (habitacional) e o SERFHAU, que só teve alguma atuação no período 1967-1973, passou a ter competência mais específica na elaboração e coordenação de políticas de planejamento local integrado.

Orientadas pelas prioridades políticas, pelos objetivos econômicos e pelos interesses do novo aparelho estatal, as políticas setoriais multiplicaram-se na segunda metade da década de 60 e foram implantadas, em vários casos, com grande sucesso. Mas, a bem dizer, todas elas, até mesmo a política habitacional, não eram pensadas tendo em conta seu impacto na configuração do espaço, em termos nacionais e locais. (BERNARDES, 1986 p. 85)

Nos primeiros anos da década de 1970, o SERFHAU expandiu sua ação, apoiando a mobilização de quadros técnicos para promover o planejamento urbano, tentando difundir o planejamento integrado em nível microrregional através da elaboração de estudos, planos e seminários. Entretanto, no que tange à política urbana não foram propostos objetivos em nível nacional.

Em 1971 foi elaborado pelo Ministério do Interior (MINTER) o I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND), que propunha basicamente a criação das primeiras regiões metropolitanas no país (Grande Rio e Grande São Paulo) e estratégias regionais sem dedicar um capítulo específico ao desenvolvimento urbano. A ausência de uma proposta de política de desenvolvimento urbano pelo MINTER deixou espaço para atuação do Ministério do Planejamento (MINIPLAN), dada a evidente necessidade de vinculação dos investimentos em desenvolvimento urbano a uma diretriz de política pré-definida.

Nos anos 1972 e 1973, a distinção de posicionamentos assumida pelos ministérios tornou-se evidente. O MINTER lutaria pela institucionalização do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano e Local, visando a Política de Integração Nacional e, apesar de atuar junto a superintendências regionais e estados, priorizava a ótica local. O MINIPLAN, por sua vez, estava empenhando em fortalecer o Sistema Nacional de Planejamento, buscando caminho para assumir, como órgão de coordenação geral, o comando das ações de desenvolvimento urbano para integrá-las às ações setoriais.

A concorrência do MINTER e do MINIPLAN quanto à gestão dos assuntos urbanos, disputando essa nova área de poder, não identificada quando da edição do Decreto-Lei nº 200, revela, por sua vez, o reconhecimento da importância que poderiam adquirir os instrumentos a serem criados. Isso porque a implementação de uma política urbana implicaria, a um tempo, a estruturação de mecanismos de coordenação a nível da União e o desdobramento e coordenação de suas intervenções a nível dos estados e municípios, em particular nos grandes polos metropolitanos. A instituição das regiões metropolitanas não só poderia, desse ponto de vista, ser considerada como um instrumento de penetração do poder da União, mas também representaria a criação de instrumentos financeiros que viriam reforçá-lo. (BERNARDES, 1986 p. 97)

No II PND, lançado no final de 1974, a questão urbana ganha destaque e as proposições são mais abrangentes. Na política urbana, a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Políticas Urbanas (CNPU) é o grande instrumento apresentado pelo Plano, que opta pelo centralismo e autoritarismo para criar

condições de implementação de uma política nacional de organização do território. Segundo Bernardes, (1986) não há no texto referência à criação de mecanismos de indução à modernização e fortalecimento dos municípios para aprimorar a gestão urbana, assim como não há menção a instrumentos legais destinados à regulamentação do uso do solo urbano. A estratégia apresentada pelo II PND é calcada na concentração de investimentos em infraestrutura urbana, e representou uma ruptura com o modelo implantado pelo SERFHAU onde cada estado expandiria sua ação, favorecendo um maior centralismo.

A CNPU deveria acompanhar e avaliar a implantação do sistema de regiões metropolitanas e da política urbana como um todo, e articular-se com os órgãos federais, ministérios e superintendências regionais para assegurar sua coordenação. Resumidamente, seus focos de atuação eram: articulação e acompanhamento de um lado e assessoramento técnico através da proposição de estratégia/normas/instrumentos de outro.

Para viabilizar a ação programada pela CNPU, foi criado um Fundo Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Urbano (FNDU) em outubro de 1975, com recursos orçamentários da União e complementações sobre impostos e combustíveis.

Conforme Bernardes (1986), o esforço da CNPU no acompanhamento da instituição de regiões metropolitanas, assim como o de desenvolvimento das cidades médias, pode ser considerado positivo. Já a tentativa de se criarem instrumentos jurídicos para o controle do uso do solo urbano foi em vão, já que confrontaria o direito de propriedade, refletindo o posicionamento da cúpula do governo, e não da área técnica do CNPU.

Desde 1975 era amplamente aceito pelas áreas técnicas que o controle do uso do solo era o mais grave problema do desenvolvimento urbano brasileiro, embora reconhecido como extremamente complexo e de difícil solução, pois envolvia questões como as do direito de propriedade e da autonomia municipal. (BERNARDES, 1986 p. 108)

Apesar dos esforços com a criação do II PND e do FNDU, a política urbana definida pelo CNPU permaneceu em posição secundária. O poder decisório federal é que elegia suas prioridades para alocação e recursos de acordo com interesses específicos, como as áreas de transportes e construção civil. Conforme Bernardes (1986), “a classe dos planejadores urbanos, sem respaldo político e sem apoio dos

grupos econômicos, não teve meios de influir decisivamente no aparelho estatal.” (BERNARDES, 1986, p. 108)

Em 1979, um novo posicionamento na condução da política econômico-financeira e no processo de planejamento foi assumido pelo Governo Federal. Acentuou-se a centralização em relação à destinação e controle dos recursos financeiros e abandonou-se o planejamento de médio e longo prazos, revisto e ajustado a cada quatro anos.

A partir dessa nova orientação instituiu-se em 1979 o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU) em substituição à CNPU, e criou-se a Subsecretaria de Desenvolvimento Urbano no MINTER. Os objetivos do CNDU eram os mesmos do CNPU, novamente sem nenhum poder decisório nos assuntos maiores da política urbana, além de estar vinculado a um ministério (MINTER) executivo sem poder de coerção sobre os órgãos setoriais, demonstrando as dificuldades de compatibilização das intervenções econômicas e sociais.

Esse novo posicionamento do aparelho estatal, que enfatizava a busca de soluções setoriais capazes de efetivar o progresso econômico, resultaria diretamente em menor credibilidade do conceito de planejamento. Isto afetaria diretamente a condução da política urbana quanto aos investimentos destinados a atender as populações de baixa renda em termos de serviços urbanos e, paralelamente, afastaria qualquer possibilidade de se alcançar a compatibilização, com essa política, das diretrizes e medidas de desenvolvimento regional e urbano preconizadas para a redução dos efeitos perversos das desigualdades regionais e da crescente concentração da população e da pobreza nas regiões metropolitanas. (BERNARDES, 1986 p. 109)

Especialmente a partir da crise econômica, que se aprofunda na década de 1980, esse período é também marcado pelo início da desestruturação do sistema de RMs - instrumentos e fundos – indicando o início do processo de enfraquecimento das instituições metropolitanas que passam a presenciar o comprometimento e agravamento das contradições socioespaciais e ambientais das metrópoles brasileiras.

Nessa época foi editado o Decreto-Lei nº 1.754/79 que, ao alterar a composição do FNDU para a absorção de seus recursos pelo orçamento da União, significou um corte na possibilidade de administrar recursos para a gestão urbana de forma mais integrada. Assim, o CNDU centra esforços na criação de instrumentos normativos para facilitar a gestão urbano-metropolitana, a exemplo da aplicação da recém-aprovada Lei Lehman nº 6.766/79, que definiu parâmetros e exigências para

o parcelamento do solo urbano e delegava às regiões metropolitanas competência para anuir sobre o assunto.

Com seu regimento interno aprovado em 1982, o CNDU definiu as diretrizes da Política Urbana para o período de 1980-85, pautadas pela (i) distribuição espacialmente mais adequada do desenvolvimento econômico, integrando o território nacional; (ii) ordenamento e regulamentação severas do uso do solo urbano nas regiões metropolitanas - sem a indicação de quais instrumentos seriam capazes de assegurar sua implementação; (iii) orientação dos investimentos para cidades de porte médio e núcleos interiorizados, iniciando um processo de descompressão urbana; e (iv) eliminação ou redução das desigualdades sociais nas periferias urbanas das cidades.

Como instrumentos da política urbana, além do próprio CNDU e do FNDU, foram incluídos os programas estratégicos para quatro categorias de cidades: regiões metropolitanas, cidades de porte médio, cidades de pequeno porte e núcleos de apoio. Estes programas deveriam propiciar a interligação entre a estratégia de organização territorial, fundamentada nas “categorias espaciais” - áreas de descompressão, áreas de expansão controlada, áreas de dinamização e áreas com funções especiais - e a atuação direta nas cidades. Entretanto, nem o CNDU nem a Subsecretaria de Desenvolvimento Urbano do MINTER contaram com instrumentos e mecanismos para efetivar as medidas propostas. (BERNARDES, 1986)

Apesar dos esforços dispendidos para consecução dos objetivos da política urbana, uma série de problemas²⁵ impediram sua efetivação e restringiram os resultados alcançados. Entretanto, vale destacar os avanços alcançados pelo CNDU, cuja política formulada foi mais explícita que a da CNPU, abordando com mais ênfase a necessidade de regulamentação do uso do solo urbano, de compatibilização das ações do poder público nas cidades, de diferenciação das ações em função das categorias de cidades e das “categorias espaciais” e da importância da assistência técnica aos municípios. (BERNARDES, 1986)

²⁵ De acordo com a autora, o maior entrave enfrentado pelo CNDU foi a desvinculação entre a política urbana e a econômica nacional, que contribuíram para a desconsideração por parte do Estado das questões do desenvolvimento urbano global e do regional. À este entrave somou-se a retração expressiva do papel de planejador-alocador de recursos do CNDU e da Subsecretaria de Desenvolvimento Urbano. (BERNARDES, 1986)

Apesar da recomendação de descentralização do discurso oficial do CNDU, a postura centralizadora do Governo Federal permaneceu no período de 1979 a 1987, assim como prevaleceu a visão macro da questão urbana e o posicionamento em favor da autonomia e do fortalecimento municipais – através de um tratamento simétrico a todos os municípios -, deixando de lado a questão das regiões metropolitanas, que transcendem a escala local, necessitando ser tratada em todos os níveis governamentais.

Bernardes (1986) aponta ainda que a centralização das decisões promoveu o agravamento das disfunções de estruturação do espaço em nível inter e intra-regional:

A ênfase na centralização das decisões aqui criticadas merece ser reexaminada à luz do agravamento das disfunções espaciais a nível inter e intra-regional. Fortalecer municípios para melhor gestão urbana pode ter acarretado efeitos vantajosos a nível intralocal, mas a urbanização hoje é um processo de tal forma vigoroso e complexo, que, sem uma estratégia nacional coerente de desenvolvimento regional e ordenamento do território, qualquer política urbana, fica fadada ao insucesso, apesar das realizações pontuais que possa ter alcançado. (BERNARDES, 1986 p. 117)

No que tange à gestão de regiões metropolitanas nesse período, Monte-Mór, (2008) aponta que os governos estaduais se adaptavam ao regime mediante a estruturação de autarquias e secretarias de planejamento metropolitano, que concentravam a tecnocracia responsável pela coleta de informações e elaboração dos planos diretores metropolitanos, requisito necessário para que recebessem recursos financeiros da União.

Ao longo desse primeiro período, a COMEC centrou esforços na elaboração de planos, projetos e implantação de obras de infraestrutura urbana e metropolitana, especialmente nas áreas de saneamento básico, sistemas de transporte público, equipamentos urbanos e sistema viário.

Destacam-se como instrumentos nesse período, (i) o PDI RMC 1978²⁶, por constituir-se como instrumento pioneiro do planejamento da metrópole de Curitiba e

²⁶ O PDI RMC 78, atendendo as diretrizes emanadas pelo CNPU, definiu um “ordenamento do uso do solo dentro de uma hierarquização funcional dos municípios componentes além de todo um suporte de infraestrutura para sua efetiva implantação”. Conforme o item 1.1 Diretrizes Básicas do Desenvolvimento do Plano, a RMC era definida pela Política Nacional de Desenvolvimento Urbano como área de controle, cujo ritmo de crescimento populacional devia ser acompanhado e disciplinado

norteador da política de desenvolvimento urbano metropolitano, revelador da interpretação institucional acerca do processo de metropolização no momento inicial de estruturação da COMEC e (ii) o Programa de Investimento da RMC (PI RMC) de 1987 que, por congregar ações previstas para atender às áreas de abastecimento alimentar, promoção econômica, habitação popular, saneamento, transportes, serviços de saúde, educação, segurança e gestão metropolitana, demonstra, preliminarmente, um olhar e posicionamento institucional potencialmente globalizante e integrador das demandas urbano-metropolitanas.

Após a elaboração do PDI-RMC, e sua revisão em 1981, na qual foi desenvolvido um elenco de projetos necessários à sua consolidação, a discussão das diretrizes macro regionais foi novamente foco das ações da COMEC entre 1985 e 1987, quando da elaboração do Programa de Investimentos da RMC – PI-RMC.

[...] a aglutinação dos técnicos da COMEC e de outras instituições, no sentido de formular as propostas do programa, geraram um diagnóstico da situação e diretrizes de ação que tornaram-se peça importante de conhecimento sobre a região.

Essa leitura permitiu uma identificação mais clara da concentração espacial dos problemas regionais localizados nas áreas periféricas. (METRÓPOLIS EM REVISTA Nº 1, 1999, p.22)

Cabe também destacar, conforme Klink (2013), que as principais regiões metropolitanas, embora contassem com fortes institucionalidades compulsórias, significativos recursos financeiros e estabelecimento de prioridades geopolíticas e econômicas pelo governo federal, presenciaram nesse período o comprometimento e o agravamento das suas contradições socioespaciais e ambientais. O conjunto de políticas setoriais desconectadas, sem a preocupação por parte do Estado em desencadear uma trajetória metropolitana rumo à sustentabilidade socioambiental testemunharam, segundo Oliveira (2013), um crescimento da favelização e da ocupação desordenada nas principais metrópoles brasileiras.

através do planejamento, que “exige uma abordagem dinâmica que assegure suporte efetivo de seu desenvolvimento”. (PDI RMC 1978, sem pag).

3.2.2 O período de 1988 a 2000

A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 e do fim do regime militar tem início a segunda fase, que marcada por estratégias de descentralização da Administração Pública, alçou o município à condição de ente federativo com autonomia e transferiu para os Estados a instituição e gestão de regiões metropolitanas, eximindo a União da responsabilidade quanto à condução da política urbana.

Em seu artigo 25, a CF88 estabeleceu que

Os Estados poderão, mediante Lei Complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (BRASIL, 1988)

A Constituição Federal, no entanto, não evoluiu nas definições quanto à organização político-administrativa e tampouco criou qualquer outra prescrição necessária à gestão de áreas metropolitanas.

Limitou-se a transferir para os estados a competência de institucionalizar as regiões metropolitanas, o que, por outro lado, abriu possibilidades para a inserção das regiões metropolitanas em processos estaduais de planejamento regional. No Paraná, observam-se os reflexos dessa diretriz de descentralização com a criação, pela Assembleia Legislativa do Estado, das RMs de Londrina e de Maringá em 1998. (PDI RMC 2006, p.27)

Nesse sentido, Firkowski (2012) discute a falta de critérios relacionados ao “qualificativo metropolitano” para a criação das novas RMs que passam a ser instituídas pelos Estados. Essa ausência de definição e visão nacionais acerca de uma região metropolitana resulta, segundo a autora, que as motivações e o estabelecimento das mesmas oscilem de acordo com os interesses estaduais.

Ao analisar as ações legislativas que propuseram a criação de regiões metropolitanas no Paraná entre os anos de 1998 e 2011, a autora observa a ausência da dimensão urbano-metropolitana da realidade e de problemas urbanos comuns nas justificativas para as proposições apresentadas, destacando que a definição de região metropolitana como institucionalidade no Brasil “não prioriza o processo socioespacial, mas sim o político-institucional”. (FIRKOWSKI, 2012, p. 37)

Para França (2015), nesse contexto de ausência de uma orientação nacional, não houve por parte dos entes federativos ações que fomentassem a cooperação. Ao contrário, a agenda foi marcada pela guerra fiscal entre eles. A crise econômica e a redução de investimentos em políticas urbanas, dada a austeridade fiscal e a fragilidade dos diálogos com os governos locais, revelou-se problemática para práticas de cooperação em territórios metropolitanos, em um novo período que evocava a gestão local e sinalizava a competência do ente municipal, para o ordenamento urbano e a gestão do uso do solo.

Esta atitude constitucional gerou de imediato um enfraquecimento de todos os órgãos metropolitanos no Brasil, onde a COMEC não foi exceção. Em 1989 o executivo paranaense enviou mensagem de reforma administrativa à Assembléia Legislativa onde propunha a extinção da COMEC. Os formuladores da proposta de extinção da COMEC não vislumbravam outra função para o Órgão Metropolitano que não fosse a de repassadora de recursos públicos aos municípios metropolitanos. Dentro dessa limitada visão da missão de um Órgão Metropolitano, a mensagem do Executivo foi encaminhada ao Legislativo e mais tarde de lá retirada sem ter sido votada. (FANINI, 2001, p.30)

Nesse contexto, o período de 1988 a 2000 foi caracterizado pela perda gradual de espaço dos órgãos metropolitanos, com a extinção e o esvaziamento da maioria das instituições metropolitanas brasileiras, e pelo questionamento da função dos órgãos metropolitanos, interpretados como resquício do regime autoritário e centralizador. A COMEC passou a ser percebida como órgão de apoio ao executivo estadual para resolução de problemas metropolitanos em missões estabelecidas como prioridades pelos governos estaduais, a exemplo da montagem do processo de gestão do transporte público de passageiros na RMC; implantação do Programa de Saneamento Ambiental da RMC (PROSAM) e no processo de industrialização da Região Metropolitana de Curitiba.

Conforme Garson (2009):

A passagem, aos estados, da competência para instituir regiões metropolitanas não teve efeitos imediatos significativos: os estados apenas adequaram seus textos constitucionais, para acolher as determinações da nova Constituição Federal. Numa perspectiva mais ampla, no entanto, a gestão metropolitana ganhou complexidade adicional, entre outros fatores, em virtude de efeitos perversos decorrentes da grande autonomia municipal após a Constituição de 1988: a competição fiscal, o neolocalismo e as dificuldades adicionais de coordenação interinstitucional. (GARSON, 2009, p. 105)

Nesse cenário, combinou-se a visão neoliberal no comando político e econômico do país, a preconizar a substituição da ação do Estado pela ação orientada pelo ganho individual, pela competitividade e produtividade, mesmo naquilo que é de natureza pública, como a organização e a gestão das cidades.

Conforme Klink (2013):

A reestruturação produtiva também provocou novas dinâmicas territoriais dentro da economia espacial nacional²⁷, preparando o terreno para uma influência crescente das forças centrífugas da economia internacional sobre o espaço brasileiro, mediadas e articuladas por formas mais competitivas de atuação do Estado. Vários autores chamaram a atenção para o empresariamento dos espaços institucionais, caracterizado por um recuo do Estado e uma ampliação dos mecanismos de mercado, e apresentado como solução para problemas complexos de coordenação das atividades econômicas e de provisão de serviços sociais e de infraestrutura. (KLINK, 2013 p. 93-94)

Esse contexto de aumento da produtividade e da competitividade urbana contribuiu, segundo Rolnik (2007) para fomentar a guerra fiscal entre cidades prejudicando a execução de projetos regionais e a organização de estruturas de cooperação e fazendo com que as administrações municipais abrissem mão de receitas próprias para atrair o capital privado internacional. Dessa forma, o enfraquecimento do poder público local e o consequente reforço do poder das grandes corporações, ampliaram sensivelmente os problemas socioespaciais e de moradia do país, especialmente nas metrópoles. (ROLNIK, 2007, p. 203)

No que tange aos reflexos desse período na política habitacional brasileira, vale destacar que segundo Cardoso e Aragão (2017), a partir de 1995, após um período marcado pela fragmentação institucional²⁸ e escassez de recursos a partir da extinção do BNH, “ocorre uma retomada dos financiamentos habitacionais²⁹ e uma relativa reorganização da política urbana” (CARDOSO e ARAGÃO, 2017, p. 16)

²⁷ PACHECO, 1998.

²⁸ Após a extinção do BNH a política habitacional foi subordinada à diversos órgãos: Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente – MHU (1987), Ministério de Habitação e do Bem-Estar Social – MBES (1988), Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária – SEAC (1989), Ministério da Ação Social – MAS (1990), Ministério do Bem-Estar Social – MBES (1992), Secretaria de Política Urbana – SEPURB (1995) e Secretaria de Desenvolvimento Urbano – SEDUR/PR (1999-2003). (CARDOSO e ARAGÃO, 2013, p.17)

²⁹ Dentre os programas com financiamento do setor público criados no governo Fernando Henrique Cardoso, destacam-se programas de financiamento voltados ao beneficiário final - Carta de Crédito, individual e associativa -; o Programa Pró- Moradia focado na urbanização de áreas de áreas

Sob responsabilidade da Secretaria de Política Urbana, subordinada ao Ministério do Planejamento e Gestão, a política habitacional foi desenhada a partir dos eixos de (i) saneamento e reestruturação do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) para o financiamento da política urbana “dentro de princípios de contenção do risco, preservação das reservas, rentabilidade dos ativos e sob um controle mais estrito do Conselho Curador”; (ii) continuidade à tendência de municipalização da política habitacional com recursos do FGTS (Programa Pró-Moradia) e do Orçamento Geral da União (OGU) (Programa Habitar-Brasil e Programa de Subsídio Habitacional); e (iii) criação de programas de crédito com base no FGTS (para setores de menor renda) e no Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) (para setores de maior renda) visando a concessão direta de crédito ao mutuário final.

O recrudescimento do ajuste neoliberal em função da crise cambial e queda do real nesse período, combinando corte de gastos públicos, aumentos de receitas, ajuste fiscal e aumento expressivo da taxa de juros e da dívida pública, implicando em restrições ainda maiores ao gasto, endividamento e financiamento ao setor público, praticamente paralisaram o programa Pró-Moradia e reduziram expressivamente os recursos do OGU para habitação.

Conforme apontado por Rolnik (2015)

[...] Em vez de promover os direitos sociais reconhecidos pela Constituição Federal de 1988 ou as demandas dos movimentos sociais, a agenda governamental dos anos 1990 estava focada no retraimento da intervenção estatal, no ajuste e na consolidação de instituições de mercado. [...] Os gastos públicos não foram realmente reduzidos, como sugere o discurso dos apoiadores do modelo neoliberal, mas, sim, reorientados da promoção de direitos sociais – mesmo que em dimensão muito limitada, no caso do Brasil – em direção à aceleração do desenvolvimento de um ambiente *market friendly*. (ROLNIK, 2015, p.270)

A segunda fase, portanto, foi marcada pela abertura política, pela crise econômica dos anos de 1980 e 1990, que desorganizou o processo de financiamento estatal, e pela consequente perda gradual de espaço dos órgãos

precárias pelo poder público e paralisado em 1998; Programa de Apoio à Produção voltado para o setor privado (Apoio à Produção) e o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), criado em 1999, voltado à produção de unidades novas para arrendamento utilizando recursos formados pelo FGTS e recursos de origem fiscal.

metropolitanos e do questionamento de suas funções, que passam a ser encaradas como resquícios de centralização e autoritarismo do período anterior.

Segundo Maricato (2011) o momento apresentou movimentos contraditórios de reestruturação de escalas e formas de organização e atuação do Estado sobre o espaço urbano-metropolitano. É possível destacar uma tendência à descentralização de responsabilidades e recursos tributários da União para os municípios, e a emergência de novos agentes locais que reivindicaram maiores espaços de representação.

Além disso, conforme Klink (2014) ocorreu uma reforma urbana institucionalizada, que culminou na aprovação de um capítulo para a política urbana na Constituição de 1988 e, posteriormente, do Estatuto da Cidade em 2001. Conforme o autor, verifica-se nesse período um alinhamento dos processos de planejamento e gestão territorial com os princípios de competitividade e concorrência intraurbana. Nesse sentido, podem-se apontar as guerras fiscais entre municípios e estados; a flexibilização de regulamentações locais - a exemplo das leis de uso e ocupação do solo - e a abordagem estratégica e empresarial do planejamento, visando posicionar as cidades no cenário internacional.

As áreas metropolitanas, especificamente, que concentravam parcela importante do esforço de industrialização durante o nacional-desenvolvimentismo, se transformaram em arenas privilegiadas de rearticulação dos sistemas globais de produção e regulação. Montou-se a cena para um neolocalismo competitivo, marcado pela concorrência acirrada entre cidades, cidades-região e até estados no Brasil (KLINK, 2014, p.133).

Segundo Klink (2013), embora a União tenha passado aos Estados a responsabilidade pela organização e criação das regiões metropolitanas, os órgãos estaduais de gestão metropolitana entraram em crise na década de 1980 e não conseguiram avançar em função: da associação por parte dos novos atores – prefeitos eleitos e movimentos sociais – da questão metropolitana como herança da gestão centralizada e tecnocrática do regime militar e da adoção de uma postura de municipalismo autônomo. Algumas das instituições estaduais de planejamento que resistiram à extinção, mas sofreram um processo de esvaziamento de prestígio e de recursos financeiros, coexistiram com um neolocalismo competitivo. (KLINK, 2013, p. 95)

Klink (2103) sintetiza que nesse período:

[...] consolidou-se um cenário de impasses, contestações e conflitos entre governos locais e estaduais, e de coordenação frágil das políticas de desenvolvimento urbano, ambiental e econômico entre as diversas escalas, interesses e atores que moldavam o território metropolitano, em pleno quadro de reestruturação produtiva e territorial da economia brasileira. (KLINK, 2103, p. 95)

Outro aspecto relevante, principalmente a partir dos anos 1990 e assinalado por Rolnik (2012), diz respeito ao empreendedorismo urbano que invadiu o país conectando-se de forma perversa com temáticas apresentadas pelo Movimento de Reforma Urbana³⁰ (MNRU):

Não podemos deixar de assinalar que, principalmente a partir dos anos 90, penetra também no país o ideário e práticas do chamado “empreendedorismo urbano”, resposta neoliberal à crise econômico-política do modelo de estado provedor, que encontra espaços de confluência perversa com alguns temas e críticas constantes na plataforma de Reforma Urbana³¹. A descentralização e fortalecimento dos governos locais, a titulação e registro de propriedade de áreas ocupadas por favelas, a crítica à rigidez do planejamento urbano modernista e a defesa de participação da sociedade civil (stakeholders) no planejamento dentre outros, introduziam conteúdos por vezes diametralmente opostos sobre a mesma agenda. (ROLNIK, 2012, p. 4)

Na RMC, o paradigma do empreendedorismo urbano vai se refletir na revisão do novo Plano de Desenvolvimento Integrado da RMC, iniciado em 2001, que apesar de incorporar no discurso oficial a participação social como instrumento obrigatório da política urbana metropolitana instituída pelo Estatuto da Cidade, define como ideias-força a solidariedade, a sustentabilidade e a competitividade,

³⁰ É justamente a partir de um posicionamento crítico em relação à realidade das cidades brasileiras, marcadas pela desigualdade socioespacial, pela precariedade das políticas públicas de saneamento, habitação, transporte e ocupação do solo urbano, que se estrutura em 1985 o Movimento Nacional pela Reforma Urbana.

Em 1986, o MNRU define o conceito da reforma urbana como uma nova ética social, que condena a exclusão da maior parte da população da cidade e passa a denunciar o quadro de desigualdade socioespacial ao explicitar a “dualidade vivida em uma mesma cidade: a cidade dos ricos e a cidade dos pobres; a cidade legal e a cidade ilegal” determinada “pela cidade mercadoria; pela mercantilização do solo urbano e da valorização imobiliária; pela apropriação privada dos investimentos públicos em moradia, em transportes públicos, em equipamentos urbanos e em serviços públicos em geral”. (SAULE JUNIOR e UZZO, 2009, p.260-261)

A partir desse momento, inaugura-se no país, com os movimentos sociais urbanos, um projeto que politiza a discussão sobre a cidade, propondo a quebra de privilégios do acesso aos espaços da cidade e formulando um discurso e uma plataforma política de defesa do direito à cidade como um direito de todos, a partir da gestão democrática e participativa das cidades e do cumprimento da função social da cidade e da propriedade.

³¹ VAINER, 2000.

visando tornar a metrópole “competitiva dentro de um cenário nacional ou mesmo global”. (METRÓPOLIS EM REVISTA nº 3, p.32)

Nesse contexto, a lógica de atuação da COMEC foi direcionada ao uso e ocupação solo metropolitano por meio de programas de investimento para infraestrutura urbana de áreas consideradas desestruturadas (em especial sistema viário e transporte³²) e definição de instrumentos urbanísticos de restrição e contenção da ocupação de áreas de mananciais, a exemplo do Programa de Saneamento Ambiental da Região Metropolitana de Curitiba – Bacia do Alto Iguaçu (PROSAM)³³, da Área de Interesse Social do Guarituba (AISO Guarituba) e o Projeto de Urbanização, Regularização Fundiária Zumbi dos Palmares.

Em relação à construção de estruturas viárias, tem destaque a viabilização de acessos aos distritos industriais instalados na RMC: o sistema viário da Renault (São José dos Pinhais); o sistema viário da Audi-Volks (São José dos Pinhais) e o acesso à TRITEC (Campo Largo)³⁴, que explicitam a estratégia do Governo do Estado de implantação de infraestrutura visando ampliar a competitividade da

³² Em 1996 tem início o planejamento do Programa de Integração do Transporte (PIT RMC) com o objetivo de implementar políticas e ações de infraestrutura do transporte e do sistema viário metropolitano para promoção da integração do transporte público na Região Metropolitana de Curitiba.

³³ O Programa de Saneamento Ambiental da Região Metropolitana de Curitiba, coordenado por uma Unidade de Gerenciamento do Programa (UGP) no âmbito da Secretaria de Estado do Planejamento e coordenação Geral e executado pela Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba, Companhia de Saneamento do Paraná - SANEPAR e pelo município de Curitiba, foi instituído pelo Decreto nº 1167/ 92.

Os recursos financeiros do PROSAM eram oriundos de empréstimo do Estado do Paraná junto ao Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD com contrapartida do Tesouro do Estado e do Governo Federal e contaram com a colaboração na execução de projetos de uma série de órgãos estaduais: a Superintendência dos Recursos Hídricos e Meio Ambiente - SUREHMA, o Instituto de Terras, Cartografia e Florestas do Estado do Paraná - ITCF, a Superintendência do Controle da Erosão e Saneamento Ambiental - SUCEAM, o Departamento de Estradas de Rodagem - DER, a Secretaria de Estado da Educação - SEED, o Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social - IPARDES, o Banco do Estado do Paraná S.A., as Organizações não Governamentais Ambientalistas e os municípios da Região Metropolitana de Curitiba com área de abrangência na bacia do Alto Iguaçu.

Dentre os objetivos do Programa, o de “minimizar os impactos da urbanização sobre os recursos hídricos da Região, mediante o adequado ordenamento territorial” definiu como uma das ações a “proteção e aproveitamento de mananciais de abastecimento, envolvendo o reordenamento territorial em áreas urbanas e rurais”. (Decreto Estadual nº 1167/ 1992, <http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/listarAtosAno.do?action=exibir&codAto=18259&indice=1&totalRegistros=86&anoSpan=1997&anoSelecionado=1992&mesSelecionado=2&isPaginado=true>)

³⁴ METRÓPOLIS EM REVISTA nº 1, 1999, p. 35

metrópole para atrair grandes capitais industriais em um contexto nacional e metropolitano de desconcentração da industrialização³⁵.

Vale também destacar que acompanhando esse processo de transformação econômica, importantes empreendimentos passaram a dinamizar o setor imobiliário da metrópole, a exemplo do Alphaville Graciosa, empreendimento imobiliário composto por condomínios horizontais fechados, destinado à alta renda e implantado em Pinhais, no ano de 2001, no entorno da favela Zumbi dos Palmares, localizada em Colombo. Implantado em um município do entorno ao polo, este empreendimento residencial de alta renda foi viabilizado pela flexibilização da legislação ambiental estadual, evidenciando o novo paradigma vigente.

Ao apontar a alteração da legislação ambiental que ampliou as possibilidades de uso do solo em áreas de proteção dos mananciais da RMC, ocorrida em 1998, Firkowski (2001) explicita a associação de ações da esfera pública estadual e privada na viabilização de novos empreendimentos imobiliários de alta renda na RMC.

Conforme Firkowski (2001):

Uma série de fatos desencadearam a alteração da legislação ambiental, que tornou possível a implantação do Alphaville. Entre eles, destaca-se a instalação da Renault em área também com importantes restrições de uso, o que resultou na promulgação da Lei nº 12.248/98, denominada Lei Especial de Proteção dos Mananciais da RMC, que ampliou as possibilidades de uso, entre eles os loteamentos de maior densidade. (FIRKOWSKI, 2001, p.252)

Da mesma forma, os programas de investimento para infraestruturação urbana e urbanização, bem como os instrumentos urbanísticos de uso e ocupação do solo metropolitano, mencionados anteriormente, evidenciam a presença do princípio de competitividade da metrópole na lógica de atuação da COMEC.

Cumpram também destacar que, ao longo dos anos 1990, o crescimento da informalidade da moradia vai se intensificar no Brasil e nas metrópoles, explicitando

³⁵ Em relação ao contexto de combinação desses dois momentos do processo de desconcentração industrial, o nacional e o metropolitano, Firkowski (2001) afirma que: “No primeiro tem-se um novo processo em marcha no Brasil, onde novos lugares passam a ser passíveis de receber grandes capitais industriais, dentre os quais se inclui o Paraná, particularmente através de sua principal aglomeração urbana, qual seja Região Metropolitana de Curitiba. No segundo, tem-se a busca de novos locais para produção industrial, dentro do espaço metropolitano, configurando-se, assim, novas relações metropolitanas”. (FIRKOWSKI, 2001, p.115)

as contradições que marcam o processo de planejamento e gestão das metrópoles nesse período.

Ao analisar o processo de evolução da população residente em ocupações irregulares³⁶ entre 1992 e 1998 na metrópole de Curitiba, Firkowski (2001) afirma que:

é principalmente nas áreas de mananciais existentes no interior do aglomerado metropolitano que as ocupações irregulares se intensificaram na década de 1990, em razão da própria característica do controle do uso do solo através de legislação. [...] Se observarmos a evolução da população residente nas ocupações irregulares no aglomerado metropolitano, vemos que o crescimento mais expressivo ao longo da década de 1990 não ocorreu em Curitiba, mas nos demais municípios componentes do aglomerado. (FIRKOWSKI, 2001, p.253-254)

Para Garson (2009) a implementação de uma agenda de reformas sociais na década de 1990, dando cumprimento às determinações da Constituição de 1988, provocou mudanças na gestão municipal com foco nas políticas de saúde, assistência social e programas de transferência de renda. Para a autora, embora o processo de urbanização persistisse – a taxa de urbanização passou de 75,6% para 81,2% entre 1991 e 2000 – pouca atenção foi dada ao desenvolvimento de políticas voltadas para a solução dos crescentes problemas urbanos, fazendo com que alguns municípios, principalmente os polos, implantassem ações voltadas ao desenvolvimento urbano, porém de forma setorial e isoladamente por municípios metropolitanos.

3.2.3 O período que inicia em 2001

O terceiro período, iniciado em 2001, é marcado pela retomada do caráter de regulação do poder público e do planejamento como instrumento político,

³⁶ Firkowski (2001) aponta ainda que: “As maiores ocupações localizam-se nas porções leste e norte do aglomerado metropolitano – justamente onde estão os principais mananciais de abastecimento de água – e distinguem-se por sua dimensão, uma vez que cada uma possui mais de mil unidades habitacionais. São elas: a Vila Zumbi dos Palmares, no município de Colombo, surgida em 1990; Guarituba, em Piraquara, surgida entre 1994 e 1995; e Jardim Alegria, em São José dos Pinhais, surgida em 1992. Ressalte-se que a Vila Zumbi dos Palmares localiza-se na divisa dos municípios de Colombo e Pinhais, limitando-se com o condomínio Alphaville Graciosa, este localizado no município de Pinhais”. (FIRKOWSKI, 2001, p.57)

evidenciando a necessidade de interação com a sociedade no processo de tomada de decisão no âmbito da política pública urbana.

Além disso, a fase é caracterizada pela retomada do crescimento econômico que possibilitou à União estruturar iniciativas para preencher parte do vazio institucional que cercava as metrópoles e formular uma nova agenda metropolitana, principalmente após o recuo que marcou a atuação federal ao longo dos anos 1990, conformando-se um novo marco jurídico de referência para estruturação das políticas setoriais e instrumentos inovadores para a gestão urbana.

A criação do MCidades em 2003, uma das primeiras iniciativas do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, eleito presidente do Brasil em 2002, materializou o reconhecimento da centralidade da questão urbana na agenda pública do país, reunindo em um único ministério as Secretarias de Habitação, Transportes e Mobilidade, Saneamento, e Programas Urbanos, e criando a possibilidade de se tratar a questão urbana de modo integrado.

A proposta de política habitacional do governo havia sido desenhada desde a campanha eleitoral com o Projeto Moradia, elaborado por uma equipe de técnicos, parlamentares e lideranças sociais, que “ênfatizava o caráter urbanístico da questão da moradia, ou seja, a impossibilidade de separar uma proposta de habitação de uma proposta para as cidades” (MARICATO 2011, p.7).

O objetivo era construir uma política articulada do ponto de vista institucional e financeiro a partir da criação do Sistema Nacional de Habitação (SNH) - formado por União, Estados e Municípios – elaboração do Plano Nacional de Habitação e que seriam coordenados, juntamente com a política urbana pelo MCidades. O controle social seria exercido pelo Conselho Nacional das Cidades e órgãos semelhantes nas demais esferas, responsáveis por gerir os fundos de habitação que concentrariam recursos orçamentários para subsidiar moradias para a população de baixa renda.

Assim, também ao longo do ano de 2003, a Secretaria Nacional de Habitação desenvolveu as bases normativas e institucionais da política de habitação, propondo a estruturação do Sistema Nacional de Habitação. Entretanto, conforme afirmam Cardoso e Aragão (2013), a implementação da política de habitação – e da política urbana em geral – encontrou forte resistência da equipe econômica do governo que manteve inalteradas as mesmas regras de restrição de

gastos em vigência no governo anterior, limitando os recursos para investimentos e, por consequência, a capacidade de atuação do MCidades.

Decorrente da Política Nacional de Habitação, aprovada em 2004, a Lei Federal nº 11.124/ 2005 instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), distribuindo as atribuições entre os três níveis de governo, com papel fundamental para os municípios na implementação da política de habitação. Para adesão ao Sistema, os estados e municípios deveriam criar um Fundo específico de habitação de interesse social, que seria gerido por um Conselho com participação popular, e elaborar um Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) que deveria estabelecer as diretrizes e prioridades da política em nível local.

Segundo Cardoso e Aragão (2013), a lógica da criação do SNHIS era de fortalecimento dos órgãos públicos municipais e estaduais para a implantação de políticas habitacionais que, através dos Fundos de Habitação de Interesse Social permitiriam aos Municípios alavancar recursos próprios e potencializar os repasses de recursos federais ou estaduais. Os Conselhos Gestores dos Fundos locais, por sua vez, teriam o papel de promover uma maior participação da sociedade civil já que seriam protagonistas na definição sobre a alocação e o uso dos recursos destinados à habitação de interesse social (HIS). Assim, a partir do fortalecimento da esfera estatal local, tornava-se evidente a “necessidade da construção de uma nova cultura política e de novos mecanismos institucionais para as ações de política urbana e habitacional”. (CARDOSO e ARAGÃO, 2013, p.32)

Por outro lado, cumpre ressaltar que em maio de 2004, foi submetido à Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 3.460 (PL 3.460/2004) com o objetivo de instituir diretrizes para a Política Nacional de Planejamento Regional Urbano, criar o Sistema Nacional de Planejamento e Informações Regionais Urbanas e dar outras providências. Uma série percalços, arquivamentos, alterações e emendas marcaram a tramitação do PL, que durou mais de 10 anos até ser sancionada a Lei Federal nº 13.089/2015, o Estatuto da Metrópole. Esse processo contribuiu para a retomada da discussão acerca da metropolização e da gestão metropolitana brasileira e lançou, a partir da aprovação da Lei, um conjunto de desafios, de natureza técnica, institucional e política, aos entes federativos integrantes de RMs.

Em 2008, a crise financeira iniciada nos Estados Unidos a partir dos mercados secundários de títulos lastreados em hipotecas - os subprimes³⁷ – contaminou todo o mercado financeiro global provocando um “efeito cascata” e afetou a economia capitalista mundial dependente das finanças globais. O governo brasileiro reagiu adotando medidas de expansão do crédito pelos bancos públicos - Banco do Brasil, BNDES e Caixa Econômica-, e, como medida de caráter anticíclico, mantendo os investimentos em infraestrutura previstos no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Nesse contexto, em 2009, o governo federal criou o Programa Minha Casa Minha Vida, desvinculando do FNHIS o apoio à provisão pública de habitação de interesse social e direcionando-o apenas para ações de urbanização de assentamentos precários. Politicamente, a criação do PMCMV e o esvaziamento do FNHIS representaram uma mudança nas prioridades e na coordenação da política habitacional, que foi deslocada do MCidades para a Casa Civil. Verifica-se, portanto, que o PMCMV parece ter sido elevado à esfera de política habitacional em prejuízo da política consubstanciada no SNHIS, instrumentalizada pelo PlanHab e pelo FNHIS, assim como por planos e fundos locais de habitação.

Cumprir lembrar que o Programa não foi instituído apenas com o objetivo de combater o déficit habitacional brasileiro, mas também com a finalidade de impulsionar o crescimento econômico através da dinamização do setor de construção civil, por meio da criação de empregos diretos e indiretos.

Conforme apontado por Cardoso e Aragão (2013), se por um lado, do ponto de vista da política macroeconômica, o PMCMV tinha alinhamento com as medidas anticíclicas adotadas pelo governo no enfrentamento à crise econômica e do ponto de vista da política habitacional, o volume de subsídios proposto era inédito e permitiria o acesso da população de baixa renda à moradia a partir de programas oficiais, em consonância com as propostas dos movimentos de Reforma Urbana e de luta pela

³⁷ O processo de securitização das hipotecas passou pela criação de novos instrumentos financeiros, que permitiam agregar conjuntos de hipotecas de diferentes naturezas e com diferentes graus de risco. Os subprimes eram créditos de alto risco que, em um ambiente financeiro desregulado, eram vendidos como papéis seguros e que permitiam taxas elevadas de rentabilidade. A crise imobiliária, ao fazer cair abruptamente os preços e reduzir a liquidez dos imóveis, deflagrou uma crise financeira cujo cerne, na verdade, era a desregulação das finanças globais. (CARDOSO, 2013, p.35)

moradia, por outro, havia uma série de críticas a dimensões mal equacionadas pelo Programa.

A crítica mais contundente diz respeito à falta de articulação do PMCMV com a política urbana e seus efeitos territoriais, ressaltada por Maricato (2009) ao criticar o combate ao déficit habitacional a partir de um tratamento meramente quantitativo, desvinculado de maior articulação com políticas urbanas e sociais. Bonduki (2009), por sua vez, ao apontar a desvinculação do Programa com diversas propostas presentes no PlanHab, destaca as consequências indesejáveis oriundas dessa desarticulação com a política urbana como a “localização inadequada em áreas carentes de emprego, infraestrutura e equipamentos”, a elevação do preço da terra, que representou “a transferência do subsídio para a especulação imobiliária, desvirtuando os propósitos do programa”. (BONDUKI, 2009, s/pag.)

Da mesma forma, Rolnik et al (2015) ressaltam que, ainda que o Programa tenha conferido destaque ao tema da moradia em âmbito federal, a partir da concessão de subsídios ao atendimento das necessidades por moradia com impacto quantitativo na provisão da moradia para a população de baixa, “o padrão de inserção urbana de seus empreendimentos reafirma a predominância de um modelo de urbanização excludente e precário na maior parte das cidades do país, especialmente nas principais regiões metropolitanas.” (ROLNIK et al, 2015, p.127)

Ou seja, ao desconsiderar a dimensão territorial como atributo de uma política habitacional, o PMCMV não enfrenta e reforça o caráter de “segregação socioespacial em função da renda nas cidades brasileiras”, relegando o direito à moradia adequada e, conseqüentemente, à cidade/metrópole à maior parcela da população no Brasil. (ROLNIK et al, 2015, p.128)

Ao apontar o risco existente na adoção de um pacote habitacional “sem conexão com nenhuma estratégia de planejamento urbanístico, fundiário e institucional”, Rolnik e Nakano (2009) lembram que “construir moradias é produzir cidades” chamando a atenção para a ameaça latente de “transformarmos o sonho da casa própria em pesadelos de cidades apartadas e insustentáveis.” (ROLNIK e NAKANO, 2009, s/pag.)

Além da desarticulação do PMCMV com a política urbana, especialmente no que tange a dimensão territorial, a desvinculação do Programa com as diretrizes definidas no âmbito do PlanHab comprometeu também o planejamento e a gestão nas metrópoles brasileiras. Ao prescindir do enfoque regional no que tange o

dimensionamento de terras para habitação de interesse social, o PMCMV negligencia, simultaneamente, o caráter metropolitano do déficit por moradia e as instâncias envolvidas no tratamento da questão fundiária em regiões metropolitanas e aglomerados urbanos, desconsiderando a necessidade de cooperação entre os entes da Federação para o enfrentamento das necessidades habitacionais em territórios de complexa dinâmica urbana e consequente concentração populacional.

nas regiões metropolitanas e aglomerados urbanos, em se constatando a inexistência de quantidade de terra necessária para atender às necessidades habitacionais de interesse social em cada município isoladamente, o dimensionamento deverá ser feito de maneira articulada, se possível em planos estaduais ou metropolitanos onde se possa ter uma visão do território regional como um todo e planejar o dimensionamento das terras necessárias na região para HIS (BRASIL, 2008a, p.127).

No campo normativo, nesse período, conforme apontado pelo IPEA (2014), os marcos jurídicos da política urbana tem como referência um arcabouço expressivo, o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257 de 2001³⁸); a Lei dos Consórcios Públicos (Lei Federal nº 11.107 de 2005); a Lei de Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico (Lei Federal nº 11.445 de 2007); a Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei Federal nº 12.305 de 2010); e a Lei da Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei Federal nº 12.587 de 2012).

Apesar dos avanços no âmbito normativo do planejamento e gestão urbana e metropolitana, esse processo não desencadeou um fortalecimento das relações intermunicipais ou o desenvolvimento de “uma agenda metropolitana mais

³⁸ Em julho de 2001, foi sancionada a Lei nº 10.257, denominada Estatuto da Cidade. A referida lei regulamentou os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, definindo as diretrizes gerais a serem observadas pela União, Estados e municípios para a promoção da política urbana, que tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e da cidade, a fim de garantir o direito à cidades sustentáveis - entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações - e à gestão democrática. Ou seja, é possível afirmar que, a partir da aprovação do Estatuto da Cidade, o Brasil incorporou formalmente, em seu sistema legal, a noção de direito à cidade.

Embora o Estatuto da Cidade tenha estabelecido instrumentos valiosos para o planejamento urbano municipal - uso social da propriedade urbana e gestão democrática das cidades – e introduzido definitivamente o direito à cidade na agenda urbana dos municípios brasileiros, é inegável que a dimensão do desenvolvimento urbano-regional permaneceu ausente dessa normativa. Ao não definir diretrizes e obrigações para a consecução das políticas urbanas federal e estaduais, de forma integrada às políticas municipais, o Estatuto da Cidade acaba por reforçar o viés localista no planejamento e implementação da política urbana.

consistente em torno do planejamento e gestão dos serviços de interesse comum” (KLINK, 2013, p.105). Tampouco foi capaz de reverter ou simplesmente conter o agravamento do quadro de esvaziamento e enfraquecimento das instituições metropolitanas brasileiras³⁹.

Durante este período, na metrópole de Curitiba, a COMEC permaneceu imersa num processo de redução de seu quadro técnico permanente e na condição de órgão operacionalizador de recursos financeiros federais, oriundos especialmente do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) para investimentos em cidades metropolitanas. Na RMC destacam-se os PACs Mobilidade Urbana NUC RMC (PAC Copa) e Drenagem RMC e, especificamente relacionado à temática da moradia, a participação da instituição para a escolha de áreas para a implantação de projetos interesse social no PAC Habitação, coordenado pela COHAPAR. Merece também destaque a publicação do PDI RMC 2006, instrumento de planejamento que reflete o esforço de técnicos da COMEC para consolidar um processo de discussão iniciado em 2000⁴⁰ e definir uma nova estratégia físico-territorial e institucional para o desenvolvimento metropolitano.

Em 12 de janeiro de 2015, com o intuito de melhor responder aos desafios metropolitanos, o Governo Federal sancionou a Lei nº 13.089 que institui o Estatuto da Metrópole. Cabe aqui pontuar que entre os avanços dessa Lei destacam-se (i) o reconhecimento da metrópole, consolidada para além dos limites político-

³⁹ Vale lembrar que partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, o município tornou-se o terceiro ente da Federação, com atribuições e competências específicas, sem, entretanto, possuir ou adquirir, de fato, capacidade administrativa e econômica para as novas atribuições, incluindo-se aqui as políticas urbanas setoriais e, portanto, a moradia. Estudo sobre as capacidades administrativas dos municípios brasileiros, realizado em 2007 pelo CEM/ CEBRAP para o Ministério das Cidades, identificou vários obstáculos para a implementação do SNHIS, conforme defendido pela Política Nacional de Habitação, destacando-se aqui a “ausência de instância regional que articule a ação de estados e municípios nas aglomerações urbanas e regiões metropolitanas” (BRASIL, 2008b).

Ao admitir que a ausência de instância regional constitui obstáculo à implementação do SNHIS em sua integralidade, o próprio Plano Nacional de Habitação “demonstra o que, em termos acadêmicos e de pesquisa, já se averigua desde o começo dos anos 2000: a dificuldade institucional de execução de uma política setorial que não pode prescindir de sua dimensão territorial.” (ROYER, 2013, p. 172)

⁴⁰ A metodologia adotada previu cinco fases de trabalho: preparação, diagnóstico, proposição, consolidação e execução.

A fase preparatória, que ocorreu do segundo semestre de 2000 até outubro de 2001, constituiu-se na elaboração pela COMEC do Documento para Discussão. Neste documento foi apresentada a visão da entidade sobre as principais questões metropolitanas. Nessa mesma fase, foram estabelecidos o primeiro roteiro da política de comunicação e uma proposta conceitual para o desenvolvimento do trabalho. (METRÓPOLIS EM REVISTA, nº4, p. 5)

administrativos de um único município, e (ii) a explicitação da necessidade premente de instâncias institucionais integradas para construir e gerir regionalmente o planejamento urbano, a provisão de serviços públicos e a promoção do desenvolvimento territorial nestas aglomerações.

O Estatuto da Metrópole passa a constituir uma ferramenta a mais na luta pelo direito à cidade, entendido ou traduzido como direito à metrópole. Assim como o Estatuto da Cidade constitui o marco regulatório da política urbana no Brasil, o Estatuto da Metrópole representa um marco regulatório da política urbana metropolitana para o trato das funções públicas de interesse comum e o enfrentamento das questões e mazelas urbanas de maneira conjunta, não fragmentada, a partir de uma concepção de desenvolvimento urbano integrado e de governança interfederativa.

Em seu Art. 1º, o Estatuto da Metrópole “estabelece diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos Estados, normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos de governança interfederativa, e critérios para o apoio da União a ações que envolvam governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano, com base nos incisos XX do art. 21, IX do art. 23 e I do art. 24, no § 3 do art. 25 e no art. 182 da Constituição Federal”.

Trata-se de um diploma que chega tardiamente, é certo, para sanar defasagens históricas. Sem embargo, chega com estofo conceitual e um cabedal acumulado de discussão pública e de envolvimento de diversos segmentos em sua maturação. Esse processo foi árduo e teve de minar resistência em vários flancos, chegando ao resultado politicamente possível, por hora. Aperfeiçoá-lo e complementá-lo é tarefa que se impõe (não apenas em esfera nacional, como por meio da legislação dos estados), porém deve-se admitir que poucas normas, hoje, poderiam ser mais pertinentes e ansiadas. Estancar a ferida, exigindo critérios e cautelas para as novas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, é a medida profilática. Suprir de estrutura, de poderes e de instrumentos de planejamento e gestão aquelas já criadas é medida curativa. E o remédio, às vezes, amarga (MOURA; HOSHINO, 2015, p.13).

Como reflexo da lei federal, ainda no ano de 2015 o governo paranaense instituiu por meio do Decreto Estadual nº 2635, o Comitê Gestor de Implantação do Estatuto da Metrópole no Estado do Paraná. Composto por Secretarias de Estado sob a coordenação técnica da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano

(SEDU), o Comitê tem o objetivo de cumprir as exigências advindas do Estatuto da Metrópole, especialmente no que diz respeito ao cumprimento dos prazos estabelecidos pela lei e à elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI). Esse movimento do Governo do Estado do Paraná, inicialmente instigado pelo Ministério Público do Paraná (MPPR), envolveu, além do Poder Executivo, a Assembléia Legislativa do Estado do Paraná (ALEP) com a incumbência de conduzir politicamente esse processo.

Reconhece-se, portanto, a importância da legislação na motivação para a consolidação de um modelo de compartilhamento de responsabilidades na gestão dos espaços metropolitanos a partir da governança interfederativa e da garantia dos interesses comuns definidos por meio das FPICs, onde merece destaque a questão da moradia.

3.3 MORADIA COMO FPIC

Para discutir a moradia como FPIC é fundamental compreender e se apropriar do conceito de moradia adequada como direito humano, particularmente no que tange a sua relação com a política urbana, em especial a política territorial.

A moradia adequada foi reconhecida como direito fundamental em 1948 pela Declaração Universal dos Direitos Humanos⁴¹ (NAÇÕES UNIDAS, 1948) ao ser incorporada como parte do direito a um padrão de vida adequado, ou seja, como um dos elementos capazes de assegurar um padrão de vida condizente ou relacionado à própria dignidade humana.

A moradia também foi prevista como direito básico do homem em conferências ocorridas na década de 1990, como é o caso da Agenda 21, estabelecida no Rio 92, e da Agenda Habitat, instituída na Conferência do Habitat II de Istambul em 1996. Nesses casos, explicitou-se a responsabilidade dos governos na promoção de ações para “proteger e assegurar a plena e progressiva realização

⁴¹ A Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) é um documento marco na história dos direitos humanos. Elaborada por representantes de diferentes origens jurídicas e culturais de todas as regiões do mundo, a Declaração foi proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em Paris, em 10 de dezembro de 1948, através da Resolução 217 A (III) da Assembleia Geral como uma norma comum a ser alcançada por todos os povos e nações. Ela estabelece, pela primeira vez, a proteção universal dos direitos humanos. Fonte: <https://nacoesunidas.org/declaracao-universal-dos-direitos-humanos/>

do direito à moradia” (SOUZA 2004, p.66). Nesse sentido, conforme afirma Santos (2013), as leis internas que desprezem a plena fruição desse direito estariam suprimindo o direito humano e contrariando as declarações, convenções e pactos internacionais, revelando a importância e o status de direito necessário, reconhecido internacionalmente, adquirido pela moradia adequada ao longo desses anos.

No Brasil, a adesão ao Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais ocorreu após 26 anos de sua adoção por parcela significativa dos países no mundo e, embora o direito à moradia tenha sido incluído expressamente como direito constitucional apenas no ano de 2000⁴², através da emenda constitucional de nº 26, segundo Santos (2013) este direito já havia sido “consagrado na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 7º, ao estabelecer que o salário mínimo deveria ser suficiente para atender às necessidades primordiais do trabalhadores rurais e urbanos, juntamente com seus dependentes, incluindo- se aí o direito à moradia”. (SANTOS, 2013, não p.)

Constitucionalmente, a moradia é definida como matéria de competência comum, ou seja, outorgada a todos os entes federados que devem atuar igualmente. Assim, o exercício das competências comuns implica a cooperação entre entes da Federação que devem coordenar-se para cumprir as matérias que lhes foram atribuídas, de acordo com o interesse – nacional, regional ou local – a ser atendido.

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; ([CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988](#))

Essa determinação na Constituição Federal de 1988 revela o entendimento por parte do legislador de que a moradia deve ser tratada de forma cooperativa

⁴² Em 14 de fevereiro de 2000, através da emenda constitucional nº 26 que modificou a redação do art. 6º, o direito à moradia foi expressamente incluído no rol dos direitos constitucionais como direito social fundamental:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Constituição Federal do Brasil, 1988)

pelos entes federados, sendo possível afirmar que a moradia constitui função pública que já nasce interfederativa.

Rolnik (2008) afirma que o direito à moradia está intimamente relacionado a um modelo de organização da sociedade e, especialmente, ao modelo de organização do território que nega à maior parte das pessoas do mundo – aquelas que possuem poucos recursos econômicos e financeiros – o direito de se inserir no território de uma forma adequada. Ao evidenciar a necessidade do território para a sobrevivência e o desenvolvimento humano, econômico, cultural e espiritual, a autora explicita o vínculo da temática da moradia com políticas territoriais, ou seja, com as políticas de planejamento urbano, bem como com as políticas públicas e o Estado, responsáveis por atenuar ou reequilibrar situações de assimetria e desigualdade.

No entanto, apesar da inegável e notória vinculação, a moradia como direito humano não tem sido pautada ou reconhecida no campo da política urbana brasileira e, em especial a metropolitana. A política urbana tradicional não dialoga com a realidade e a diversidade cultural, econômica e social das cidades brasileiras, produzindo uma matriz urbanística – tipologia de planejamento urbano, regras de uso e ocupação do solo, modelos de política habitacional – geradora de exclusão e espoliação urbana. No planejamento metropolitano, a moradia não é tratada de modo pleno, observando-se a predominância de uma abordagem setorial e muitas vezes desarticulada.

A constituição de municípios metropolitanos com a função prioritária de moradia e consequente geração de movimentos pendulares para trabalho e/ou estudo, a expansão da malha urbana da metrópole derivada da produção dos espaços de moradia e a relação de interdependência entre os municípios metropolitanos para suprir a demanda por empregos, serviços públicos e equipamentos de saúde, educação e lazer, ao prescindir dos limites político-administrativos, permitem reconhecer a moradia como FPIC e questão urbana central, geradora e integradora do conjunto de demandas gestadas nas metrópoles.

Ao analisar a distribuição intra-urbana dos assentamentos precários na metrópole de São Paulo, Royer (2013) observa que os moradores desses assentamentos, ao buscarem a proximidade da residência a locais de oferta de empregos, serviços e comércio, visando reduzir a sua situação de vulnerabilidade social, não “respeitam” limites institucionais dos municípios:

Observa-se um “anel” ou “coroa” de assentamentos precários em volta do centro expandido do município de São Paulo (em vermelho), perpassando a área das represas Billings e Guarapiranga ao sul, a área da serra da Cantareira ao norte, e o alto Tietê ao leste. Essa forma de distribuição dos assentamentos precários não tem relação direta com os limites municipais, mas sim com a proximidade de vias de ligação com o centro expandido da cidade de São Paulo, na qual se localizam os empregos e serviços especializados. (ROYER, 2013, p.166-167)

No caso específico da RM de Belo Horizonte, a autora explicita a relação imbricada entre moradia e região metropolitana, mencionando o estudo de Souza (2008) que, a partir de análises feitas pela Plambel⁴³ em 1987, demonstra que, com a industrialização da RM de Belo Horizonte nos anos 1950, houve uma explosiva alta no preço dos terrenos nos municípios de Contagem e Betim, pressionando por outras frentes de expansão da ocupação urbana. Tal situação gerou uma ocupação extensiva e descontínua nos municípios da região metropolitana, produzindo a supervalorização de áreas, a estratificação e segregação dos espaços.

Segundo a autora, o caso específico de Ribeirão das Neves, estudado por Souza (2008), ilustra perfeitamente a relação entre moradia e região metropolitana ao explicitar o papel “reservado” ao município no quadro metropolitano:

carente de atividades econômicas relevantes – e, portanto, desprovido de empregos e com baixa capacidade de arrecadação de tributos, entre outras consequências – capazes de lhe conferir algum dinamismo, Ribeirão das Neves tornou-se palco privilegiado da especulação imobiliária posta em prática pelo segmento do mercado que se volta para o atendimento da demanda da população de baixa renda. O poder público municipal (...) permaneceu omissos ao longo dos anos frente a esse processo (...) não oferecendo resistência à atuação dos agentes imobiliários. (...) Apesar da distância significativa, a maior parte dos moradores desse eixo também se referência diretamente a Belo Horizonte (SOUZA 2008 apud ROYER, 2013, p.169)

No que tange à relação entre moradia, questão fundiária e limitação de atuação dos municípios, Royer (2013) ao analisar o comportamento do déficit habitacional para regiões metropolitanas de 2008, calculado pela Fundação João Pinheiro (FJP), e os números de contratações do PMCMV, destacou que a elevação do preço da terra nos municípios metropolitanos e a consequente elevação dos

⁴³ Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte, no período de 1974 a 1987. Em 1987 foi transferido para a Secretaria de Assuntos Metropolitanos. (Royer, 2013, p.169)

limites de financiamento do Programa constituem um dos principais problemas para o equacionamento da questão da produção habitacional em âmbito municipal.

A partir dos estudos elaborados por Mendonça e Sachsida (2012), Royer (2013) destaca que houve um expressivo aumento do preço do imóvel em pelo menos três municípios polo de regiões metropolitanas: Rio de Janeiro, São Paulo e Belo Horizonte. De abril de 2009 a fevereiro de 2012, os preços dos imóveis pesquisados tiveram aumento de 87% na cidade de São Paulo, de 127% no Rio de Janeiro e de 64% em Belo Horizonte, no mesmo período, apesar da inflação, medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) e do Índice Nacional de Custo da Construção (INCC), atingirem patamares de 16,84% e 20,67% respectivamente.

Ao destacar o impacto dessa situação à implantação de um programa público federal setorial da envergadura do PMCMV em RMs, salienta que

esse aumento de preços, especialmente o aumento do preço do solo urbano, colabora de forma expressiva para o aumento da segregação urbana, contribuindo para o deslocamento da população de mais baixa renda para áreas mais distantes de centros de emprego e precárias do ponto de vista da infraestrutura urbana. (ROYER, 2013, p.179-180)

Assim, Royer (2013) conclui que um planejamento metropolitano de uso e ocupação do solo e um pacto entre os entes federados seria um caminho muito mais promissor para garantir a efetividade da implantação de um programa de produção habitacional ao “evitar a dispersão e a pulverização no território dos milhares de reais destinados à construção de unidades habitacionais” e ao auxiliar “na negociação junto a empreendedores privados, buscando garantir economia de escala e o atendimento às reais necessidades habitacionais dos municípios e da região.” (ROYER, 2013, p.180)

Ou seja, a partir das análises da autora, evidencia-se, mais uma vez a complexidade, os impactos no conjunto de municípios metropolitanos – independentemente de seus limites político-administrativos -, a interdependência entre agentes e entes federados que envolvem a questão da moradia, revelando a necessidade de cooperação e articulação institucional para a elaboração de estratégias de gestão, planejamento e ações de forma integrada entre os entes federados, características inerentes às FPICs.

Conforme França (2015):

Os problemas enfrentados pelo poder público podem condicionar, ou mesmo induzir, a localização de moradias em outro município com condições de acesso à terra e formas de prestação de serviços que facilitam a ocupação e localização de residências. Isso leva à necessidade de entender o problema das assimetrias e os limites políticos e socioeconômicos para uma gestão habitacional compartilhada em territórios metropolitanos. (FRANÇA, 2015 p.38)

A partir da investigação da execução e gestão das ações no campo habitacional pelos entes da Federação que integram a Área Metropolitana de Brasília (AMB), França (2015) também confirma a hipótese de que as formas de implementação da política habitacional, por meio de programas desprovidos de mecanismos de solidariedade metropolitana e/ou estratégias a partir de uma governança metropolitana, contribuem com o agravamento dos “problemas habitacionais, seja nos números expressivos do déficit habitacional, no preço elevado dos terrenos nas áreas centrais, nas dificuldades de equacionamento das necessidades habitacionais, o que induz a população a residir em outros municípios, muitas vezes condicionadas pela fragmentação das políticas habitacionais locais.” (FRANÇA, 2015, p.40)

Denizo (2013), por sua vez, ao defender a articulação entre os entes federativos em RMs como condição necessária para abordar a complexidade e abrangência dos problemas relacionados à moradia da população de interesse social, aponta também os limites da descentralização. Segundo a autora, a descentralização radical e unilateral de políticas públicas reforçaria a desigualdade regional, ao contribuir com um processo de intensificação dos contrastes entre regiões mais desenvolvidas e dotadas de capacidade financeira e áreas desprovidas de recursos e de serviços fundamentais.

Em espaços de forte integração e interação socioeconômica, como as metrópoles, a dinâmica do mercado habitacional e de seu planejamento não se restringe à gestão setorial das administrações locais, uma vez que ações implementadas de forma isolada por um município metropolitano certamente causarão impactos no conjunto dos demais municípios metropolitanos. Da mesma forma, ações municipais como a definição de novos eixos de estruturação urbana, a alteração nas legislações de uso e ocupação do solo, as ações de ampliação do perímetro urbano, a ineficiência para a provisão de moradia de interesse social ou a construção de grandes obras públicas, são geradoras de impactos em outros municípios metropolitanos.

Moura et al (2004) afirmam que as regiões metropolitanas agregam municípios vizinhos num mesmo complexo de relações, configurando densas regiões urbanizadas em áreas contínuas de ocupação, e integrando uma mesma unidade socioeconômica. Essa unidade socioeconômica, ao concentrar população, trabalho e capital, promove o entrelaçamento de problemas e demandas que extrapolam as fronteiras político-administrativas municipais, estabelecendo uma relação de interdependência entre os municípios que compõem o território metropolitano.

Esta interdependência entre municípios institui os interesses comuns, a exemplo das questões relacionadas à moradia, saneamento básico, uso do solo, transportes, sistema viário, recursos hídricos, infraestrutura urbana e planejamento territorial, que requerem, para sua consecução, a atuação unificada dos diferentes entes federativos.

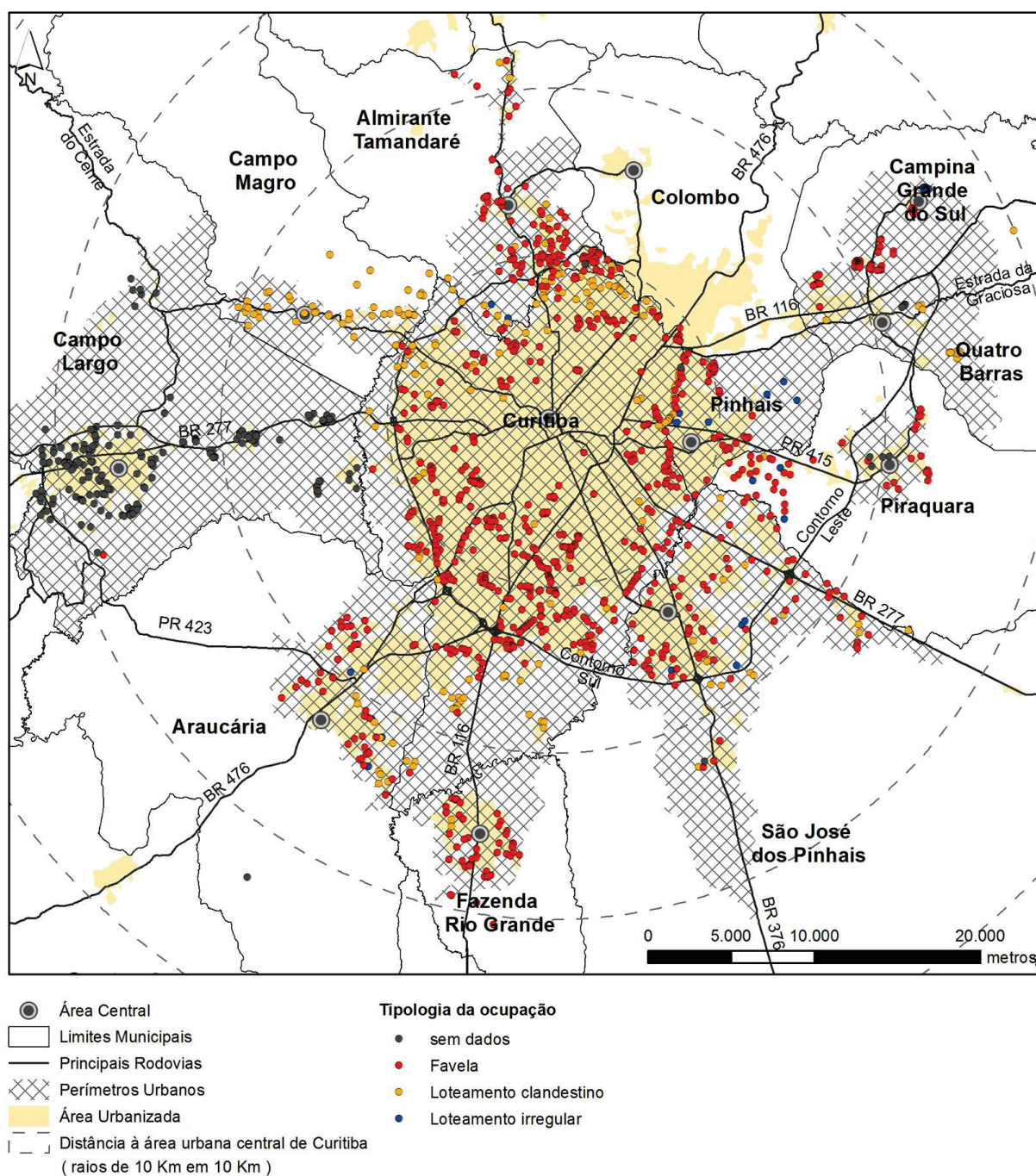
A explicitação da moradia como questão central e articuladora das demais demandas urbanas nas metrópoles brasileiras, e a confirmação de seu caráter de interesse comum metropolitano, descritos ao longo desse capítulo, demonstram a incapacidade das administrações locais de prover, adequada e satisfatoriamente, estratégias e/ou políticas habitacionais que atendam às aspirações e demandas do conjunto da população, uma vez que a dinâmica da moradia nesses territórios se estende para além dos limites político-administrativos, produzindo impacto para a metrópole como um todo.

Nesse sentido, a espacialização das tipologias dos espaços informais de moradia na metrópole de Curitiba na década de 2000, apresentada por Silva (2012), evidencia a questão da moradia enquanto interesse comum e gerador de impacto no conjunto de municípios metropolitanos. (FIGURA 4)

Conforme Silva (2012):

A espacialização das diferentes tipologias permitiu observar as particularidades do processo de produção dos espaços informais de moradia. As favelas predominam e distribuem-se em todas as direções do aglomerado metropolitano, observando-se, no entanto, maior concentração em Curitiba. Campo Magro e Quatro Barras têm maior proporção de loteamentos clandestinos, e em Curitiba e Campo Largo a presença desta tipologia tem um peso igualmente importante. Os loteamentos clandestinos situam-se nos extremos norte e sul do município de Curitiba, no entorno dos Contornos Norte e Leste e da BR 376, em São José dos Pinhais. (SILVA, 2012, p. 204)

FIGURA 4 – TIPOLOGIAS DOS ESPAÇOS INFORMAIS DE MORADIA NO AGLOMERADO METROPOLITANO DE CURITIBA NA DÉCADA DE 2000



FONTE: SILVA, 2014.

Por outro lado, a comparação entre o número total de domicílios em espaços informais de moradia e o número total de domicílios nos municípios do aglomerado, apresentada por Silva (2016), demonstrando a elevada proporção de domicílios informais em Piraquara (40,39%) e Almirante Tamandaré (19,14%), revela a assimetria de condições administrativa e financeira dos municípios para atender satisfatoriamente essa demanda e enfrentar, isoladamente, a questão.

Comparando-se os domicílios em espaços informais de moradia em relação ao total de domicílios por municípios, no final da década de 2000, na metrópole de Curitiba, 10,35% destes localizavam-se em assentamentos informais. Analisando isoladamente cada município metropolitano, essa proporção é mais elevada em Piraquara (40,39%), Almirante Tamandaré (19,14%) e Campina Grande do Sul (18,04), no vetor Norte-Leste, e mais baixa em São José dos Pinhais (6,07%), Araucária (6,54%) e Fazenda Rio Grande (7,03%), no vetor Sudeste e Sudoeste. (SILVA, 2016, p. 202)

Da mesma forma, França (2015) lembra das características e contradições presentes nos territórios metropolitanos:

De um lado os municípios denominados dormitórios arcam com uma demanda habitacional que não foi gestada em seus limites administrativos e recebem ano a ano cada vez mais fluxo populacional, em decorrência das dinâmicas urbanas perversas, da escassez da terra, em virtude da sua valorização, e ausência de mecanismos de regulação fundiária, que expulsam a população de baixa renda do acesso à terra urbana bem localizada nas áreas-polos das grandes cidades, justamente as que oferecem os empregos.

De outro lado, o mercado de trabalho e consumo se realiza nos grandes complexos econômicos, recolhendo as externalidades positivas do consumir, a arrecadação de impostos, e também atendem massivamente à população dos municípios, sobrecarregando os serviços de saúde, educação, entre outros serviços, dada a baixa infraestrutura dos municípios de moradia da população trabalhadora". (FRANÇA, 2015 p.40)

Reforçando a necessidade de uma governança metropolitana na questão da moradia, Royer (2013) menciona a declaração de um prefeito da RM de Belo Horizonte a pesquisadores do Observatório das Metrópoles sobre o programa de urbanização do município de Belo Horizonte:

eles resolvem o problema deles lá mandando ele pra cá. As famílias recebem do Vila Viva indenizações de 15 mil reais: com mil compram um barraco aqui e com os 14 que restam compram um carro para poder ir e voltar de BH todos os dias (MAGALHÃES et al, 2011, p. 34 apud ROYER, 2013).

Ainda segundo a autora, a ausência de um planejamento e uma atuação metropolitana concertada acerca da questão da moradia gera uma espécie de cegueira ou um “comportamento de avestruz” por parte dos poderes locais, alertando para o fato de que as dinâmicas socioeconômicas atuais do país não permitem mais essa visão de curto alcance por parte dos dirigentes políticos.

A política habitacional é responsável pela geração de externalidades que extrapolam os limites dos municípios. Da questão ambiental à mobilidade urbana, muitos são os efeitos – positivos e negativos – associados à produção de unidades habitacionais. Assim, apesar de a disciplina do uso e ocupação do solo ser da competência dos municípios, é inegável que a gestão da política habitacional exige outro olhar sobre a gestão do espaço, que não coincide com os limites políticos das fronteiras federativas. (ROYER, 2013, p.184)

Assim, torna-se evidente que a responsabilidade pela moradia digna em espaços metropolitanos constitui competência conjunta dos municípios - uma vez que se configura como função pública de interesse comum -, do Estado que os integra, e da União. Nesse sentido, torna-se fundamental compreender a distinção entre o interesse local, próprio da autonomia dos municípios, em oposição à autonomia dos municípios metropolitanos, inseridos em aglomerações urbanas complexas, que lhes exige medidas interdependentes a fim de darem conta de situações para as quais não é possível haver resposta de forma isolada ou solitária por parte de cada município.

Demonstrada a centralidade da moradia como questão urbana geradora e integradora do conjunto de demandas gestadas nas metrópoles e explicitado seu caráter de FPIC, vislumbra-se que a temática figure como elemento e função pública essencial no planejamento urbano, assunto analisado para o caso da metrópole de Curitiba no capítulo seguinte.

4 A QUESTÃO DA MORADIA NO PLANEJAMENTO DA METRÓPOLE DE CURITIBA

Neste Capítulo, pretende-se compreender o lugar da moradia como FPIC no planejamento da metrópole de Curitiba, a partir da análise de dois instrumentos de planejamento elaborados pela COMEC, o PDI 1978 e o de 2006. Além disso, a análise terá como referência entrevistas com agentes técnicos e políticos envolvidos na atual discussão da proposta para reformatação do modelo de planejamento e gestão metropolitanos no Estado do Paraná, exigência advinda do Estatuto da Metrópole.

O objetivo principal é extrair a interpretação, o posicionamento e as formas de enfrentamento, bem como a identificação da incorporação ou não da questão da moradia ao processo de planejamento metropolitano pela COMEC a partir desses procedimentos. Além disso, identificar em que medida tais instrumentos, em especial o PDI RMC 2006, constituem referencial para a discussão em curso, a respeito das FPICs, sua redefinição e gestão na metrópole de Curitiba.

4.1 A MORADIA NOS PDIs DE 1978 E 2006

Como já destacado, para entender a interpretação institucional acerca da problemática da moradia na metrópole de Curitiba foram analisados os principais instrumentos de planejamento da COMEC: o PDI RMC de 1978 e o de 2006. O PDI RMC de 1978 foi primeiro instrumento de planejamento elaborado pelo órgão, que definiu as grandes diretrizes metropolitanas definidas a partir das orientações provenientes da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. O PDI RMC 2006 é instrumento mais recente, cuja elaboração foi iniciada em 2000 e interrompida com a mudança do governo estadual em 2003. No ano de 2004 foi retomado pelos técnicos da COMEC com o objetivo de consolidar um processo de discussão e definir uma nova estratégia físico-territorial e institucional para o desenvolvimento metropolitano.

No âmbito da presente pesquisa, os PDIs de 1978 e 2006 foram considerados principais porque materializam a história, a visão e o posicionamento institucional sobre os temas de interesse metropolitano ao longo da trajetória da

COMEC. A partir deles identificou-se a interpretação e o posicionamento do órgão acerca:

- (i) da moradia enquanto questão intrínseca ao processo de metropolização;
- (ii) da moradia enquanto problemática urbana central, ou seja, como FPIC geradora e articuladora das demais FPICs;
- (iii) da função e responsabilidade da COMEC no que tange à questão da moradia

Além disso, a análise buscou identificar o enfoque setorial, integrado ou fragmentado conferido à questão da moradia pelo órgão metropolitano a partir da verificação:

- (i) da formulação de diretrizes e estratégias de planejamento metropolitano para o trato da questão;
- (ii) da elaboração e implantação de planos e programas específicos para o seu enfrentamento;
- (iii) da existência de instrumentos urbanísticos e ações para o tratamento da moradia a partir do conceito de “direito à metrópole”

4.1.1 O Plano de Desenvolvimento Integrado da RMC de 1978

Conforme já apresentado, a COMEC elaborou o seu primeiro instrumento de planejamento metropolitano, o Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Curitiba de 1978 em um contexto de forte intervenção da União e seguindo as orientações e diretrizes delineadas pela PNDU através do CNPU e dos Planos Nacionais de Desenvolvimento.

Partindo da definição da PNDU, que considerava a RMC como uma região cuja ocupação deveria ser controlada, o Plano⁴⁴ foi estruturado com o objetivo de elaborar proposição que assegurasse suporte territorial ao desenvolvimento regional do principal polo econômico e de desenvolvimento urbano do Estado do Paraná.

⁴⁴ O PDI 1978 foi organizado em cinco capítulos: 1. Introdução com apresentação das diretrizes básicas de desenvolvimento e o posicionamento metodológico adotado; 2. O fenômeno de Metropolização que abordou os Marcos Conceituais e a RMC; 3. Relacionamento Intra-Regional que apresentou análise do relacionamento intra-regional a partir do modelo tamanho-hierarquia; 4. Suporte às Atividades Metropolitanas que avaliou o suporte natural e urbano às atividades metropolitanas e o 5. Modelo de Organização Territorial que consolidou a proposta para RMC.

À época de sua elaboração, quatorze municípios integravam a Região Metropolitana de Curitiba: Almirante Tamandaré, Araucária, Balsa Nova, Bocaiúva do Sul, Campina Grande do Sul, Campo Largo, Colombo, Contenda, Curitiba, Mandirituba, Piraquara, Quatro Barras, Rio Branco do Sul e São José dos Pinhais, totalizando, de acordo com o Censo de 1970, 821.233 habitantes, dos quais 74% (609.026 habitantes) encontravam-se em Curitiba. (FIRKOWSKI, 2001, p. 51 -52)

Assim, a partir da constatação de que a urbanização estava concentrada no município polo, com a existência de algumas áreas fracamente estruturadas em termos urbanos, e sendo o restante com características rurais, o PDI 1978 partiu de três premissas básicas:

- a preservação dos recursos hídricos e outros de caráter ecológico;
- a geração de riqueza, através da otimização da exploração mineral e da exploração agropecuária, além do desenvolvimento industrial;
- a melhoria da condição de vida da população metropolitana a partir da orientação do crescimento urbano e da criação de subcentros regionais de forma a estruturar uma rede urbana hierarquizada de serviços e funções urbanas.

Com base nessas premissas, em relação à organização do território, o Plano delineou um desenvolvimento urbano orientado para oeste, já que o leste concentrava as principais áreas de mananciais de abastecimento público, no sul as várzeas do rio Iguaçu impediam um crescimento contínuo da malha urbana metropolitana, e ao norte a topografia ondulada desaconselhava a urbanização.

Do ponto de vista conceitual, as regiões metropolitanas foram interpretadas pelo PDI 1978 como grandes áreas urbanizadas, onde centros locais possuiriam estreita relação – de dependência direta ou continuidade viária – com uma metrópole (interpretada como a cidade polo) ou centro regional. Estruturadas a partir de um sistema de cidades, as RMs estariam sujeitas à um conjunto de forças “centrífugas e centrípetas” que, ao atuar simultaneamente nos centros urbanos dessas cidades, concentrariam ou dispersariam determinadas atividades, produzindo um processo altamente dinâmico e instável. (PDI RMC 1978, item 2.1)

O Plano também caracterizou uma região metropolitana pela ocorrência simultânea de uma série de fatores: (a) razoável concentração populacional, superior a um milhão de habitantes; (b) grande extensão contínua do solo ocupado; (c) alta densidade urbana (acima de 200 hab/km²); (d) ação de vetores centrípetos (processo de polarização) e vetores centrífugos (vantagens comparativas na

periferia tendo em vista economias de escala no sistema como um todo) concomitantemente; (e) relação de dependência mútua entre os municípios, ou no mínimo, a dependência relativa de toda a Região a um município polo; (f) estrutura de prestação de serviços indefinida, às vezes incoerente e concorrencial.

Cumprir destacar que, embora elencado um conjunto de critérios para caracterização de uma RM, os mesmos não se aplicavam à realidade da RMC à época, explicitando que a institucionalização da região e de sua espacialidade, ocorreu anteriormente à emergência de uma dinâmica metropolitana. Conforme Firkowski (2001), “a dinâmica metropolitana não surgiu verdadeiramente até meados dos anos 90” uma vez que o crescimento e a concentração populacional no período de 1940 a 1991 em Curitiba e região, segundo a autora, não expressavam “uma integração metropolitana” que refletisse uma relação de dependência mútua e, portanto, de complementariedade entre os municípios. (FIRKOWSKI, 2001, p. 54)

Contrariamente, a relação que se estabelecia na RMC nesse momento era de subordinação dos demais municípios à Curitiba que “centralizava a maioria absoluta das atividades econômicas relevantes, bem como as parcelas mais abastadas da população” revelando “a fragilidade ou a completa inexistência de inter-relações metropolitanas” e o caráter “seletivo, perverso e excludente” do crescimento populacional da RMC. (FIRKOWSKI, 2001, p. 54- 55)

A inexistência de uma dimensão caracteristicamente metropolitana é reforçada pelo próprio PDI RMC 78 ao mencionador que “trata-se, antes, de uma cidade que atingiu porte metropolitano e que exerce forte polarização sobre sua área de influência, que não se caracteriza ainda com dinamismo próprio e é totalmente dependente do pólo”. (PDI RMC 1978, item 2.2)

Além disso, o PDI 1978 explica o processo de metropolização a partir de uma analogia com conceitos da Física, vetores centrípetos e centrífugos, desconsiderando a metropolização como fenômeno socioeconômico, resultante de um processo histórico de urbanização desigual e excludente, típico do capitalismo periférico. Ao não incorporar a interpretação da metrópole como espaço socialmente construído, desconsidera a atuação dos agentes sociais concretos e suas respectivas relações de poder e de decisão, envolvendo interesses, na maioria das vezes, opostos e em permanente disputa.

Ainda no que diz respeito à leitura da conformação da metrópole, atribui o fenômeno do espraiamento do território metropolitano ao inchaço das cidades que

em “países em desenvolvimento, de um modo geral, padecem de um crescimento urbano acelerado e desorganizado, inchando com a chegada de constantes afluxos migratórios”, promovendo a ocupação, inclusive, de solos inadequados e “criando novas e constantes demandas de serviço público” (PDI 1978, item 2.1). Ou seja, constata o fenômeno, reconhece seus efeitos no território, mas não identifica e nem analisa as causas do processo de metropolização.

Cumpram também apontar que, embora essa leitura não tenha sido realizada para analisar, interpretar e caracterizar a realidade e o processo de metropolização em Curitiba, o Plano de 1978 explicita a relação entre produção da metrópole e da moradia a partir da necessidade de conversão do solo rural em urbano para a expansão da habitação e dos setores secundário e terciário. De acordo com o item “Marcos Conceituais”, esse processo, ao acarretar investimentos públicos em infraestrutura para abrigar um maior adensamento populacional nas áreas periféricas da cidade polo, eleva o custo do solo urbano tornando-o “alto demais para uma utilização habitacional sadia”. (PDI RMC 1978, item 2.1)

O custo do solo urbano, tornando-se alto demais para uma utilização habitacional sadia, leva a que as edificações residenciais sejam subdivididas em exíguos espaços para moradia, de modo a haver um maior rateio daquele custo, ou transforma as residências e seus lotes em sedes de indústrias, escritórios e estabelecimentos comerciais e de prestação de serviços, principalmente no centro do núcleo, expulsando as habitações. As áreas urbanizadas periféricas são compelidas a servirem como local de moradia para aquela população ativa que trabalha no núcleo, transformando-se em ‘cidades-dormitórios’ e com isso gerando, entre outros, problemas de transporte coletivo, e o agravamento dos custos de urbanização e dos serviços públicos. Essas mesmas áreas urbanas periféricas, ao crescerem, estendem sua malha urbana até os limites da cidade-polo, fazendo aparecer conurbações que são talvez, o fenômeno mais característico das Regiões Metropolitanas. (PDI RMC 1978, item 2.1)

Explicita-se, portanto, uma leitura conceitual da relação entre metropolização e moradia aplicável à realidades metropolitanas brasileiras genericamente, mas não reconhecida para a Região Metropolitana de Curitiba.

4.1.1.1 Ordenamento Territorial: Estratégias, Instrumentos de Ação e Serviços Comuns Metropolitanos

Assim, apostando em um processo racional e ordenado de ocupação do território, lógica norteadora vigente do planejamento territorial em nível nacional, o

PDI 1978 propôs a consolidação de uma rede de cidades hierarquicamente organizada conforme suas possibilidades e potencialidades, e a delimitação precisa das atribuições dos municípios metropolitanos visando um equilíbrio maior da rede de municípios, e a diminuição da polarização e da dependência dos municípios em relação à capital.

Dessa forma, propõe-se uma Região Metropolitana onde as concentrações populacionais, por terem sido induzidas corretamente, coerente com o planejamento regional, não tenham como corolário a deterioração de seus espaços e paisagens, onde as atribuições dos municípios sejam perfeitamente delimitadas, tendo cada um sua própria estrutura de prestação de serviços de interesse local e sendo cada um deles competente para assumir e resolver a maior parte de seus problemas locais; onde os serviços comuns atendam a todos os interessados, sem favorecer alguns em detrimento do conjunto; onde o desenvolvimento regional seja equilibrado e o progresso de uns não signifique necessariamente a estagnação dos outros; onde os municípios mantenham com o polo uma relação de dependência apenas quanto à prestação e serviços de grande porte ou inerentes a sua situação de capital; e finalmente, onde a rede de equipamentos urbanos e serviços de interesse público seja coerente com a escala de sua clientela, agindo cada equipamento e serviço de modo complementar e não concorrente. (PDI 1978, item 2.2)

O desequilíbrio do desenvolvimento regional, apontado pelo Plano, possuía como característica fundamental a polarização exercida por Curitiba, que teria provocado um crescimento progressivo e um “inchamento” da malha urbana da capital “com derramamento sobre os municípios periféricos”, bem como um processo de desenvolvimento “eminentemente concentrado e concentrador na metrópole-polo”. Ou seja, depreende-se que já nos anos de 1970, a desigualdade era percebida como traço marcante da região com rebatimento territorial direto nos municípios periféricos e com tendência de agravamento da polarização exercida por Curitiba e comprometimento da qualidade de vida da cidade se não fossem realizados investimentos nos municípios periféricos.

Conforme o PDI RMC 78:

Deste modo, o processo polarizador da metrópole sobre a periferia tende a se agravar, muito pouco refluindo para os demais municípios da Região, muitos com grandes potencialidades. Nesse sentido, a par dos investimentos necessários na metrópole para manter-se a qualidade de vida existente, é necessário também fazer investimentos na periferia, dinamizando e acelerando o processo de desenvolvimento integrado, numa atitude redistributiva. Caso contrário, a defasagem que separa os municípios menos aquinhoados dos que participam mais ativamente na economia regional irá se expandir cada vez mais. (PDI RMC 1978, item 2.2)

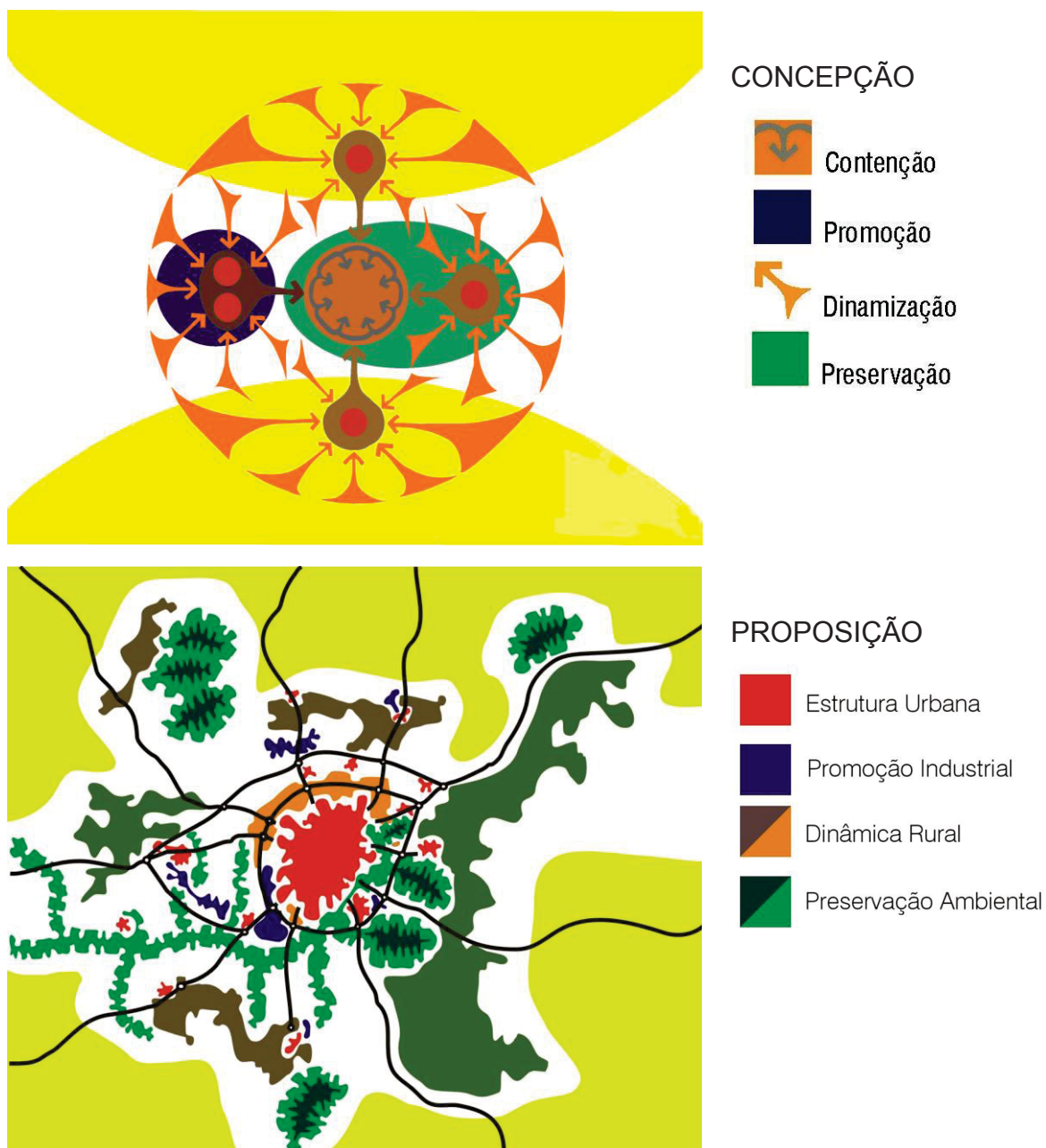
Assim, tendo em vista uma organização territorial que buscava o controle do uso e ocupação do solo e a estruturação metropolitana a partir da definição de áreas prioritárias à ocupação e seus respectivos usos, o PDI RMC 1978 identificou cinco subsistemas regionais: leste, oeste, norte, sul e centro. Conforme suas peculiaridades, para cada subsistema foi definida uma estratégia de ação específica prevendo-se: “uma área de contenção para o subsistema centro, uma área de preservação para o subsistema leste, uma área de promoção para o subsistema oeste e áreas de dinamização para os subsistemas norte e sul”. (PDI RMC 1978, item 5.1.2) (FIGURA 5)

De acordo com o subitem 5.1.1 Organização Territorial do PDI RMC 1978:

A organização territorial da Região Metropolitana de Curitiba apresenta uma razoável heterogeneidade intra-regional, podendo ser facilmente identificáveis cinco subsistemas regionais:

1. O subsistema leste, cuja importância ecológica é fundamental para toda a Região Metropolitana de Curitiba porquanto é o formador dos recursos hídricos metropolitanos.
2. O subsistema sul, de características agropecuárias marcantes.
3. O subsistema oeste, que concentra os investimentos em infraestrutura industrial e está compreendido no eixo Curitiba-Ponta Grossa, com função básica para o desenvolvimento estadual.
4. O subsistema norte, dedicado às atividades primárias – extrativo-minerais – e de conformação geomorfológica acidentada.
5. O subsistema centro, ocupado pela malha urbana de Curitiba, metrópole capital do Estado do Paraná, núcleo economicamente dinâmico, sede de atividades terciárias e quaternárias. (PDI 1978, item 5.1.1)

FIGURA 5 – CONCEPÇÃO E PROPOSIÇÃO DA ORGANIZAÇÃO TERRITORIAL DA RMC NO PDI 1978



FONTE: PDI 1978, COMEC.

Para cada uma dessas Áreas também foram definidas diretrizes e instrumentos para atuação institucional de acordo com as finalidades estabelecidas, conforme o QUADRO 1.

QUADRO 1 – ÁREAS, OBJETIVOS E INSTRUMENTOS DA ESTRATÉGIA REGIONAL PDI RMC 1978

Concepção	Objetivo ou Finalidade	Principais Instrumentos
Área de Contenção	Conter a ocupação e o espraiamento urbanos a partir de Curitiba em direção aos municípios metropolitanos	<ol style="list-style-type: none"> 1. Criação de parques regionais a leste e oeste, ocupando as faixas de proteção dos rios Palmital, Iguaçu e Passaúna 2. Previsão de áreas de baixa densidade ao norte e sul, a partir de práticas horti-granjeiras de pequena escala, aliadas às barreiras estabelecidas por infraestruturas viárias como o Contorno Norte, a ferrovia e o Contorno Sul
Área de Preservação	Garantir a preservação da Serra do Mar, dos mananciais hídricos metropolitanos próximos à capital e das várzeas do rio Iguaçu e seus contribuintes	<ol style="list-style-type: none"> 1. Urgência na implantação do Parque Nacional do Marumbi e a manutenção de manchas florestadas próximas 2. Desestímulo à ocupação intensiva e extensiva do território do subsistema leste e a sugestão de ocupação de baixa densidade voltada ao lazer ou pequenas propriedades rurais como suporte ao desenvolvimento metropolitano
Área de Promoção	Incentivar a implantação e diversificação de atividades industriais no subsistema oeste	Continuação da infraestrutura de apoio à indústria sobre um eixo de ligação viária entre Araucária e Campo Largo
Área de Dinamização	Incentivar a dinamização rural para atender os subsistemas norte e sul a partir de três grandes linhas	<ol style="list-style-type: none"> 1. Incorporação das áreas inaproveitadas à economia 2. Criação de condições de consolidação e desenvolvimento de áreas já em produção 3. Estímulo à indústrias extrativas ou de transformação, cuja localização seja tipicamente voltada à matéria-prima

Fonte: PDI RMC 1978, COMEC.

Considerando a finalidade do Plano na organização do território metropolitano, cumpre apontar alguns descompassos entre os objetivos estabelecidos para essas Áreas, os instrumentos propostos e a realidade da dinâmica de produção da metrópole que já se apresentava naquele momento, especialmente em relação ao processo de periferização da ocupação e uso do solo metropolitano em curso.

De acordo com Ultramari e Moura (1994), nesse período já era possível observar alguns fenômenos indutores de importantes alterações na dinâmica de ocupação do território metropolitano, dentre eles a constatação de “área rural sob pressão” e de “áreas periféricas sob pressão” (ULTRAMARI e MOURA, 1994, p.57)

As áreas rurais sob pressão configuravam-se enquanto porções do território pressionadas por ocupação ou usos distintos dos estabelecidos que apresentavam “loteamentos incrustados, ocupados, parcelados ou aprovados e não implantados” localizados, principalmente na proximidade de áreas periféricas ao polo. (ULTRAMARI e MOURA, 1994, p.58). Essa situação, segundo os autores, era particularmente dinâmica na divisa do município de Curitiba com seus limítrofes e conformava áreas ocupadas totalmente dependentes do polo em termos de oferta de comércio, serviços, indústria e empregos.

As áreas periféricas sob pressão, segundo os autores, constituíam regiões de ocupação antiga submetidas à um processo de “expulsão da periferia” ou “subperiferização” caracterizado pela expulsão da população de uma área tradicionalmente de baixa renda para a periferia mais próxima em função de um processo de renovação dessas áreas para receber habitações de “padrão mais elevado que as antigas”. (ULTRAMARI e MOURA, 1994, p.60)

Conforme os autores:

Esse fenômeno, observado na relação Barreirinha/ Cachoeira, pode ser, também, prognosticado em outras áreas, uma vez observadas algumas condições preliminares; alta densidade no lado do município de Curitiba, consolidação do processo de ocupação na periferia imediata e empobrecimento da população, obrigando a mesma a ocupar áreas mais baratas”. (ULTRAMARI e MOURA, 1994, p.60)

Complementarmente, ressaltam a proporção significativa da ocupação de áreas periféricas ao polo que já englobava metade da população urbana da RMC nos anos 1980, chamando a atenção para o grande número de municípios metropolitanos que possuíam mais de 50% de suas famílias com rendimentos médios inferiores a dois salários mínimos.

Assim, cumpre apontar que, especificamente em relação à promoção da dinâmica e expansão urbana no subsistema oeste em direção ao município de

Campo Largo⁴⁵ proposta pelo PDI RMC 78, praticamente não foram definidos instrumentos de indução da ocupação, a exceção da ligação Araucária – Campo Largo proposta como infraestrutura viária indutora de ocupação industrial, revelando a ausência de uma ação prática em relação às diretrizes propostas e a descon sideração da dinâmica e da tendência ao espraiamento urbano a partir do polo, ao apostar exclusivamente na industrialização como definidora da ocupação futura.

Da mesma forma, apesar da determinação da necessidade de controle do crescimento e da ocupação do solo nos municípios de Piraquara e São José dos Pinhais, localizados no subsistema leste previsto como Área de Preservação em função da proximidade com as áreas de captação de água e áreas inundáveis, o Plano não definiu instrumentos para regular a prática do mercado imobiliário que, desde a década de 1950, atuava na implantação e comercialização de loteamentos populares distantes dos núcleos urbanizados, precários do ponto de vista de infraestrutura e em áreas ambientalmente frágeis, a exemplo da porção leste da RMC.

Entretanto, cumpre ressaltar que nos anos 1980 foi aprovada a maioria das legislações de uso e ocupação do solo municipais que, em conformidade com as estratégias do PDI RMC 1978, proibiam a aprovação de novos loteamentos nas áreas delimitadas como mananciais hídricos da região. Apesar da desaceleração do processo de parcelamento do solo a leste, a restrição no âmbito normativo não foi suficiente para conter a forte pressão por ocupação promovida por interesses econômicos de maior porte e nem ao processo de ocupação informal.

Assim, de acordo com Firkowski (2001), a expansão urbana na RMC deu-se em direção à leste consolidando as tendências de crescimento pela ocupação de áreas loteadas desde os anos 1950, ao passo que à oeste, onde se previa a expansão urbana, o crescimento foi menor que o pretendido pela estratégia de ordenamento territorial do PDI RMC 78. Conforme a autora:

⁴⁵ Conforme Firkowski (2001): o subsistema oeste em direção ao município de Campo Largo, era considerado o eixo primordial de expansão urbana, tendo em vista sua ligação com Ponta Grossa e o norte do estado. (FIRKOWSKI, 2001, p. 65)

Note-se a completa inversão do que havia sido planejado, seja por conta do descompasso entre o PDI e a realidade emergente, seja por conta da atuação de outros interesses como os do capital imobiliário e, mais recentemente, dos capitais industriais cuja atuação foi mais contundente que a do Plano. Desse modo e contrariamente aos pressupostos do PDI, a dinâmica econômica estabelecida na década de 90, reforçou a ocupação nos municípios localizados à leste, justamente aqueles que se identificavam como desfavoráveis à urbanização. É aí que se localizam, por exemplo, as fábricas da Renault e Audi/Volkswagem, além de parte considerável das áreas ocupadas pela população de baixa renda datadas do início da década de 90, dentre elas a do Guarituba, uma das maiores da RMC. Contrariamente, foi a oeste, onde deveria haver a dinamização econômica e urbana, que se registra, por exemplo, a passagem efêmera da montadora Chrysler, que portanto não colaborou para o alcance dos propósitos dinamizadores previstos no PDI. (FIRKOWSKI, 2001, p.66)

Uma vez definido o campo estratégico de organização do território, o PDI 1978 adentra o nível tático e elenca, com base na proposta de organização territorial, políticas, programas e projetos que desenham a “ação metropolitana” que deveria ser implementada a partir da elaboração de estudos complementares, da implantação de projetos já elaborados e da “produção de legislação adequada, como sustentação normativa às medidas propostas”. (PDI RMC 1978, item 5.4, não p.)

Assim, para a ação metropolitana foram definidas como políticas e respectivos programas:

1. Organização do Espaço Metropolitano: englobando os programas de Contenção Urbana; Preservação Ecológica e Ambiental; Promoção Industrial, Dinamização Rural e Zoneamento de Uso
2. Adequação das Estruturas Urbanas: prevendo o programa de Consolidação de Centros Urbanos como Elementos de Apoio ao Desenvolvimento Regional
3. Otimização do Suporte de Infraestrutura e Serviços Comuns: elencando os programas de Desenvolvimento da Produção de Energia; Maximização da Capacidade de Abastecimento de Água; Orientação do Saneamento Ambiental; Expansão e Melhoria dos Meios de Telecomunicações, Telegrafia e Correios; Consolidação da Rede Viária Regional e Eficientização dos Serviços Comuns de Interesse Metropolitano.

Merece destaque a política de “Otimização do Suporte de Infraestrutura e Serviços Comuns” que, diferentemente das demais, apresenta linha específica de atuação nos serviços comuns de interesse metropolitano, definidos pela Lei

Complementar nº14/ 1973⁴⁶, com viés fortemente centrado na implantação de infraestrutura em todos os municípios metropolitanos, com exceção do programa de consolidação da rede viária regional, centrado nos municípios integrantes das Áreas de Promoção e Dinamização.

Integrante dessa mesma política, o programa de “Eficientização dos Serviços Comuns de Interesse Metropolitano” elencou projetos relacionados à (i) organização dos transportes de massa intra-regional em todos os municípios; (ii) orientação à distribuição dos equipamentos setoriais de saúde, educação, assistência social, recreação e lazer em todos os municípios e (iii) instalação de conjuntos habitacionais nos subcentros regionais⁴⁷ revelando o entendimento da COMEC de que a implantação de grandes equipamentos urbanos e de conjuntos habitacionais também consistiam serviços comuns de interesse metropolitano abarcados pelo “planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social” definido no art. 5º da Lei Complementar nº14/73. Ou seja, explicita-se a interpretação da moradia como serviço e questão setorial, embutida em um interesse metropolitano mais abrangente e que, portanto, requer uma atuação auxiliar e restrita do órgão metropolitano⁴⁸ para a implantação de conjuntos habitacionais.

⁴⁶ Art. 5º - Reputam-se de interesse metropolitano os seguintes serviços comuns aos Municípios que integram a região:

I - planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social;

II - saneamento básico, notadamente abastecimento de água e rede de esgotos e serviço de limpeza pública;

III - uso do solo metropolitano;

IV - transportes e sistema viário,

V - produção e distribuição de gás combustível canalizado;

VI - aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental, na forma que dispuser a lei federal;

VII - outros serviços incluídos na área de competência do Conselho Deliberativo por lei federal. (Lei Complementar n.º 14, de 8 de julho de 1973)

⁴⁷ De acordo com o PDI RMC 1978, os municípios de Campo Largo, Araucária, São José dos Pinhais, Rio Branco do Sul e Piraquara foram definidos como sub-centros regionais com atribuições definidas de acordo com o subsistema em que estivessem inseridos.

⁴⁸ A moradia não foi arrolada como atribuição da COMEC nem pela Lei Federal nº14/73 nem pela Lei Estadual n.º 6.517/74 que instituíram o órgão para a realização de serviços comuns aos municípios que integram a Região Metropolitana de Curitiba e definiram o rol de serviços comuns de interesse metropolitano para a região.

Cumprir lembrar que, desde a década de 1960, a produção estatal de moradias populares, a cargo da COHAPAR e COHAB e financiadas pelo BNH, concentrou grande parte dos investimentos no município polo, deixando os demais municípios metropolitanos praticamente sem investimentos das Companhias de Habitação, contribuindo com a persistência do processo de produção dos espaços informais de moradia, especialmente nos municípios limítrofes à Curitiba.

Especificamente no que tange à leitura sobre a moradia, pode-se afirmar que o Plano e, portanto, a COMEC, reconhece a problemática enquanto questão metropolitana setorial e interpreta a responsabilidade e atuação do órgão metropolitano de forma subsidiária. Ou seja, desempenhando papel de ator coadjuvante na implantação de novos conjuntos habitacionais que, historicamente, constituem atribuição da COHAB e da COHAPAR. Assim, O PDI RMC 78 não formula diretrizes ou estratégias, nem instrumentos urbanísticos específicos para o tratamento da moradia na metrópole de Curitiba.

Em linhas gerais, é possível depreender a fragilidade do planejamento metropolitano materializada pelo PDI RMC 1978 na medida em que revela uma leitura institucional que ao não interpretar a metrópole enquanto espaço socialmente construído, desconsidera a atuação dos diversos agentes sociais com interesses e poderes de interferência e decisão bastante distintos e, por vezes, antagônicos. Nesse sentido, portanto, não propõe instrumentos e ações condizentes com a realidade metropolitana emergente e nem capazes de produzir efeitos concretos para a atenuação da dinâmica de produção da metrópole marcada, já nos anos 1970, por um processo de periferização da moradia popular, fruto da atuação dos interesses fundiários, imobiliários e do modelo de metrópole do capitalismo periférico: a metrópole dos baixos salários e da informalidade estrutural.

Por fim, a metrópole que se consolida nas décadas seguintes à elaboração do PDI RMC 78, marcada pela expansão urbana em todas as direções e reforçada a leste (subsistema concebido como área de preservação dos mananciais hídricos) pela instalação de fábricas como a Renault e Audi/Volkswagen, e pela conformação de grandes áreas ocupadas pela população de baixa renda como o Guarituba, uma das maiores da RMC, corrobora com a ideia de que as diretrizes definidas pelo Plano, em especial em relação ao processo de urbanização e da moradia, ficaram longe de serem alcançadas.

4.1.2 O Plano de Desenvolvimento Integrado da RMC 2006

A partir do recorte territorial legalmente definido para a RMC à época, que incorporava 26 municípios, o Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Curitiba de 2006 teve como principal objetivo a elaboração de proposta de um novo ordenamento territorial e arranjo institucional voltado à gestão metropolitana. A proposta de ordenamento territorial apresentou como foco o Núcleo Urbano Central (NUC)⁴⁹ da RMC, justificado pelo fato de que esse compartimento territorial concentrava 97,73% da população urbana da Região Metropolitana, sendo considerada “uma área de alta complexidade e rápidas transformações urbanas” (PDI RMC 2006, p. 149)

Na introdução, o Plano retoma o PDI de 1978 resgatando o contexto econômico, político e institucional do período em este que foi elaborado e a estratégia de ordenamento territorial do primeiro instrumento de planejamento metropolitano. Ao recuperar as premissas e fundamentos da proposta de ordenamento territorial⁵⁰ e a estratégia de ação de 1978, que vislumbrava a formação de uma rede de cidades que desempenhariam funções específicas e complementares entre si, o Plano de 2006 sublinha a coerência da proposição (i) com as restrições e condicionantes naturais de uso solo regional e a necessidade de preservação das bacias como manancial de abastecimento hídrico e (ii) com um Estado centralizador e desenvolvimentista que, em função de sua alta capacidade de investimentos públicos garantiria um desenvolvimento atrelado a uma visão racional de ocupação do espaço metropolitano.

Por outro lado, a partir da leitura do contexto de desestruturação e quase extinção do poder intervencionista dos governos estadual e federal em virtude da

⁴⁹ Conforme o PDI RMC 2006, o Núcleo Urbano Central (NUC) é entendido como a mancha urbana contínua com padrão de ocupação semelhante e que abrange 14 municípios da região metropolitana legalmente instituída – Almirante Tamandaré, Araucária, Campina Grande do Sul, Campo Largo, Campo Magro, Colombo, Curitiba, Fazenda Rio Grande, Itaperuçu, Pinhais, Piraquara, Quatro Barras, Rio Branco do Sul e São José dos Pinhais.

⁵⁰ A partir da constatação de fortes condicionantes físico-ambientais à expansão física das cidades - a leste, Serra do Mar e áreas de proteção de mananciais hídricos; ao norte, altas declividades, e ao sul, várzeas do rio Iguaçu -, o PDI 1978 estabeleceu estratégia de ordenamento territorial fundamentada (i) na distribuição das atividades econômicas e orientação do processo de expansão urbana em função da vocação e restrições naturais existentes em cada município, e (ii) na promoção de maior equilíbrio na distribuição das funções econômicas, adotando como linha estratégica a situação de concentração dispersa através dos subcentros regionais.

política econômica constracionista adotada pelo Governo Federal, associada às mudanças na estrutura de poder e responsabilidades do sistema federativo, enfraquecendo os governos estaduais e conferindo aos municípios a condição de ente federativo com autonomia política e administrativa, o PDI RMC 2006 reconhece que a metrópole resultante desse processo efetivou-se fora do ordenamento previsto no PDI 78 que propunha a expansão urbana prioritariamente para oeste.

Esse processo não foi orientado, mas sim condicionado pela proximidade de terras dos municípios vizinhos à área urbana do município de Curitiba, o que permitiu ao mercado imobiliário vender juntamente a um pedaço de terra a possibilidade, ou a ilusão, do acesso à economia e à cidadania curitibanas. (PDI RMC 2006, p. 17)

Aqui fica patente a leitura institucional de continuidade da polarização exercida por Curitiba, reforçando o processo de concentração a partir do município polo, bem como o desequilíbrio regional e a desigualdade econômica, social e socioespacial como características metropolitanas.

É justamente essa leitura crítica institucional no que diz respeito à insuficiência do PDI RMC 1978 para a concretização do ordenamento do território metropolitano proposto e o reconhecimento da consolidação de uma realidade oposta à preconizada pelo Plano de 1978 que vão embasar e justificar a retomada do processo de planejamento e a elaboração do PDI RMC 2006.

Após um período de desestruturação e enfraquecimento dos órgãos metropolitanos, o Plano de Desenvolvimento Integrado da RMC de 2006⁵¹ foi gestado e estruturado desde o ano de 2000 a partir do esforço do corpo técnico da COMEC em constituir um instrumento de planejamento metropolitano que levasse em consideração a configuração de uma realidade de ocupação do território bastante distinta da preconizada pelo PDI RMC 1978. O objetivo do Plano de 2006 era orientar prioritariamente a ação do poder público no que diz respeito às funções

⁵¹ O PDI RMC 2006 foi estruturado em três partes: Parte 1: Contextualização da Região Metropolitana de Curitiba dividida em 1. O Contexto Institucional, 2. O Contexto Urbano e o Espaço Metropolitano, 3. O Contexto Econômico e 4. O Contexto Social; Parte 2: Proposta de Ordenamento Territorial organizada em 1. Condições Estruturantes da Proposta e 2. Proposta; e Parte 3: Proposta de um Novo Arranjo Institucional que apresenta 1. Condições Estruturantes da Proposta e 2. Diretrizes Propositivas.

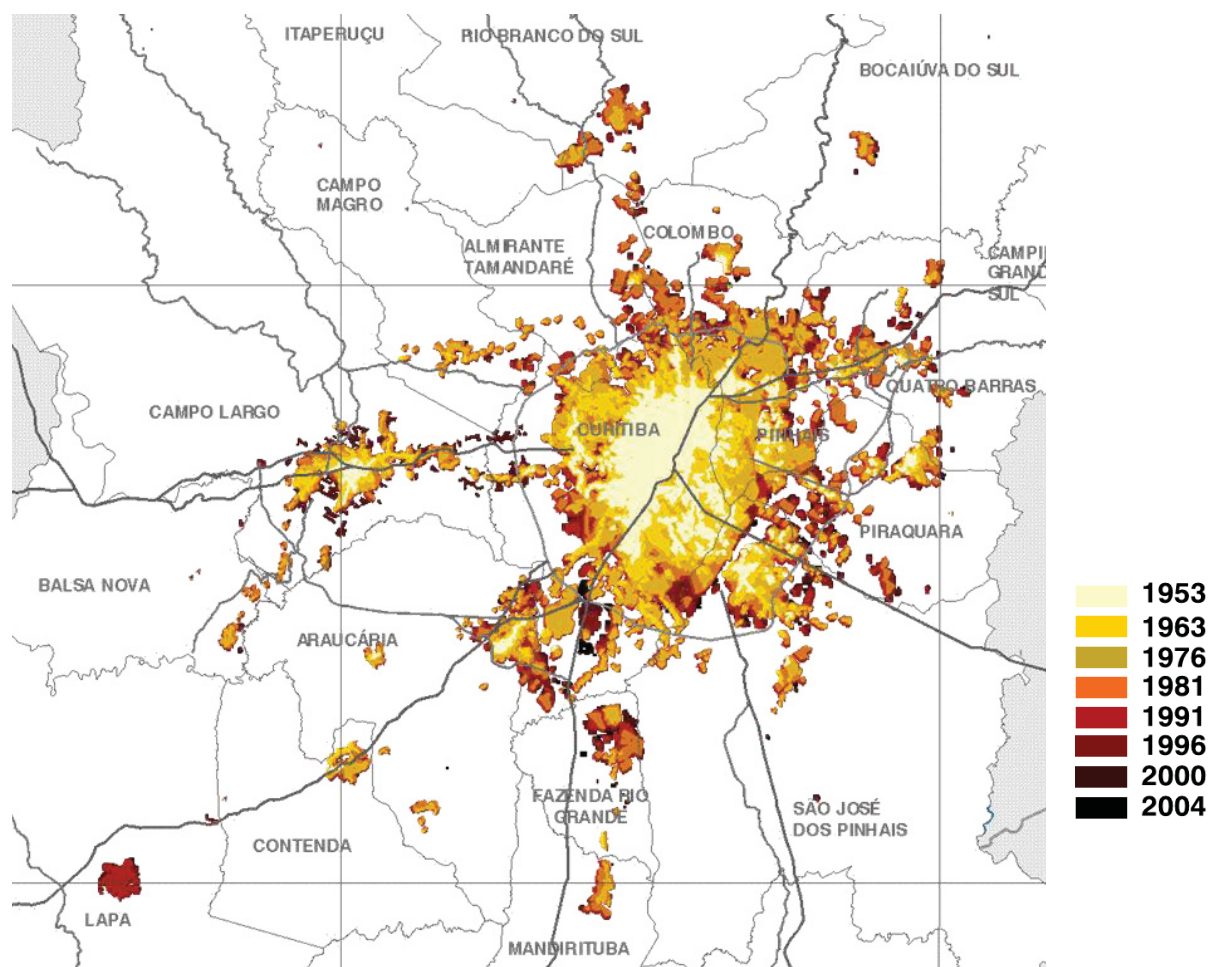
públicas de interesse comum, focando o modelo institucional de gestão metropolitana e as diretrizes para organização do território regional.

Na parte 1 - Contextualização da Região Metropolitana de Curitiba, ao tratar da urbanização metropolitana e seus rebatimentos espaciais, o PDI 2006 reconhece a configuração da metrópole, especialmente a partir da década de 1970, como um processo de ocupação intenso, rápido e formado a partir da transposição das fronteiras administrativas de Curitiba por uma população “em busca da possibilidade de terra mais em conta”. (PDI 2006, p.54).

Da mesma forma, referenciando-se em Ultramari e Moura (1994), o Plano reconhece que as áreas fronteiriças à capital foram as mais pressionadas por ocupação e por intensificação no uso do solo metropolitano que, em decorrência do efeito de valorização do solo do polo metropolitano ocasionado pela implementação do planejamento urbano e do sistema de transporte coletivo de Curitiba, produziu áreas contíguas de ocupação nos municípios vizinhos com nítidos vazios entre essas e as sedes municipais, conforme demonstrado pelas FIGURA 6 e FIGURA 7.

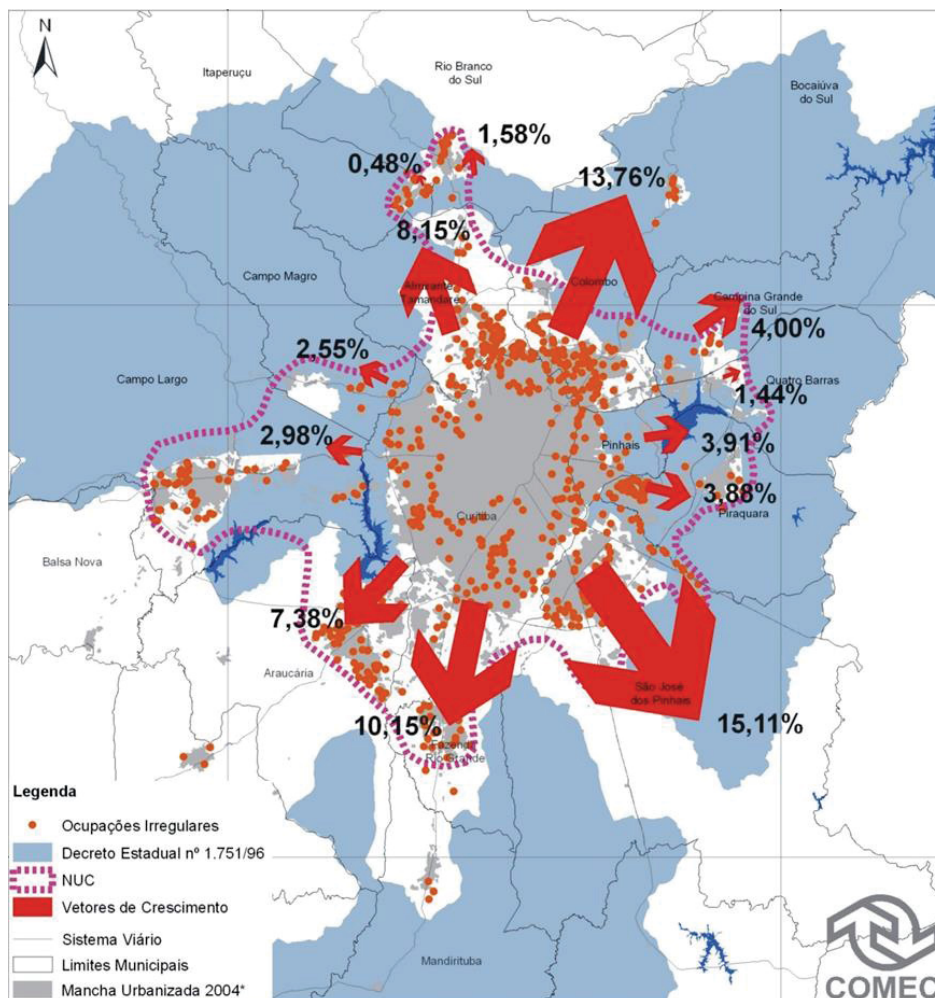
O PDI RMC de 2006 reconhece a conformação da metrópole enquanto fenômeno socioeconômico, que desconhece as fronteiras político-administrativas dos municípios dele integrante, e possui uma relação estrutural e indissociável entre preço da terra e o uso do solo.

FIGURA 6: EVOLUÇÃO DA OCUPAÇÃO URBANA DA RMC 1953 - 2004



FONTE: PDI RMC 2006, COMEC.

FIGURA 7: VETORES DE EXPANSÃO URBANA, PERCENTUAL DE ACRÉSCIMO POPULACIONAL 2000-2020 DO NUC SEM CURITIBA E OCUPAÇÕES IRREGULARES



FONTE: PDI RMC 2006, COMEC.

No item “O Contexto Social” da parte 1, a moradia é tratada, juntamente com demografia e IDH, como componente do “pano de fundo social do espaço metropolitano” (PDI 2006, p.104). O Plano destaca que as políticas públicas sociais são fundamentais ao desenvolvimento e à redução dos índices de desigualdade e de pobreza urbana que, no caso brasileiro, mantinham-se em níveis elevados e “que não se justificavam em face do porte econômico do país”. (PDI RMC 2006, p. 103)

No que tange a questão da moradia, em “As Dimensões das Questões Fundiária e Habitacional”, a precariedade da moradia é reconhecida como “um dos mais graves problemas sociais a ser enfrentado em áreas urbanas, notadamente em aglomerações metropolitanas” (PDI RMC 2006, p. 133). Além disso, destaca a gravidade da questão como problemática metropolitana abordando conceitualmente precariedade da moradia e necessidades habitacionais.

...a precariedade da moradia, compreendida não apenas como a unidade habitacional em si, mas também como os aspectos relacionados às condições da infraestrutura de serviços urbanos a ela vinculados.

[...]

O conceito de necessidades habitacionais abrange duas dimensões: o Déficit Habitacional, correspondendo à necessidade de reposição total de unidades precárias e ao atendimento da demanda não solvável nas condições dadas de mercado; e a Inadequação, que aponta para a necessidade de melhoria das unidades habitacionais com determinados tipos de precarização”. (PDI RMC 2006, p.133)

Ainda no que diz respeito à problemática da moradia constata, com base nos dados do Censo Demográfico 2000, que os maiores volumes de ocorrências, tanto no que tange ao déficit quanto a inadequação habitacional, são encontrados em Curitiba e municípios vizinhos, como São José dos Pinhais, Colombo, Pinhais, Araucária, Campo Largo e Almirante Tamandaré. Ao reconhecer a existência de um número significativo de moradias que não são supridas por condições de habitabilidade mínimas, o Plano aponta a necessidade de políticas públicas que atuem de forma conjunta e articulada, especialmente em áreas de maior concentração populacional da região, para melhoria das condições sociais dessa população.

Destaca também o problema da irregularidade fundiária nos domicílios situados em aglomerados subnormais⁵² e ocupações irregulares que, concentrados no município polo e seu entorno, refletem uma “concentração espacial da carência”. Além desse aspecto, o Plano destaca a precariedade das condições de moradia da população metropolitana que, seja “pela carência ou inadequação da infraestrutura e serviços, ou pela condição de instabilidade do morador”, confirmam a desigualdade socioespacial presente no processo de metropolização de Curitiba, ficando patente a consolidação de um processo que caminha no sentido oposto à concretização do acesso ao “direito à metrópole” em Curitiba. (PDI RMC 2006, p. 136)

⁵² O termo aglomerados subnormais é conceituado pelo PDI RMC 2006 conforme o IBGE (2002) como “conjunto (favelas e assemelhados) constituído por unidades habitacionais (barracos, casas, etc.), ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terrenos de propriedade alheia (pública ou particular), dispostas em geral, de forma desordenada e densa e carentes, em sua maioria, de serviços públicos essenciais”. (PDI RMC 2006, p. 146)

Ainda em relação à ocupação irregular do solo e à concentração da pobreza, o Plano destaca o mercado fundiário como um dos principais fatores de caracterização e estruturação da dinâmica habitacional da RMC.

O funcionamento do mercado fundiário e os preços da terra na RMC são uma fonte importante para análise da organização funcional da metrópole e, também, para explicar o comportamento da segmentação da população por classe de renda no espaço metropolitano. O mercado fundiário na RMC, na década de 1990, também se afirmou como um mercado de escala metropolitana, não só no que se refere ao volume de seus negócios, mas principalmente pelo seu poder de subordinar a uma lógica comum a oferta e a procura por imóveis na totalidade do espaço efetivamente metropolitano. Antigos mercados fundiários locais deixaram de existir à medida que foi sendo estruturado e consolidado o mercado metropolitano. (PDI RMC 2006, p. 137)

Outro aspecto relacionado à problemática da moradia é a análise das linhas de isopreço das terras na RMC, elaboradas em 2002, que demonstram a relação indissociável entre preço da terra urbana e infraestrutura instalada. A partir dela, o Plano atesta a concentração de terrenos com preços mais altos nas áreas centrais de Curitiba, estendendo-se pelos eixos trinários até as áreas conurbadas de Almirante Tamandaré, Colombo e Pinhais, bem como nas áreas centrais de Araucária e São José dos Pinhais.

Os preços altos da terra coincidem com as áreas que apresentam maior mobilidade, garantida pela infraestrutura viária e acessibilidade, ou seja, onde o sistema de transporte coletivo garante, ao longo dos principais eixos de comunicação, tempos menores de deslocamento até o centro". (PDI RMC 2006, p. 140)

Ao analisar a relação entre renda familiar e preço da terra, o Plano também constatou que para ter acesso à moradia disponível no mercado, em áreas onde o preço da terra era equivalente a R\$ 30,00 m² na RMC⁵³, que corresponde à área que incorpora Curitiba e parte dos municípios de Pinhais e São José dos Pinhais, era preciso uma renda mínima familiar de 4 salários mínimos por mês. A partir de dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 2001, demonstrando que 49% das famílias da RMC auferiam rendimentos médios mensais inferiores a 5

⁵³ Valor referente ao ano de 2002, período de realização dos estudos do Consórcio COBRAPE/SOGREAH para a COMEC em PDI/ BL "E/6.1 – Políticas Públicas Sociais".

salários mínimos⁵⁴, o PDI concluiu que o nível de renda mínima necessário ao acesso à moradia ofertada pelo mercado era “incompatível com a realidade orçamentária de uma parcela expressiva das famílias residentes na RMC”. (PDI RMC 2006, p. 140)

4.1.2.1 Ordenamento Territorial: Estratégias e Instrumentos

A Proposta de Ordenamento Territorial, parte 2 do PDI RMC 2006 foi dividida em “condições estruturantes da proposta” e “proposta”, e partiu do entendimento de que a organização da ocupação no espaço metropolitano constitui a materialização das condições e transformações sociais, econômicas e institucionais da RMC, ao mesmo tempo em que é condicionada por características e fatores de permissividade natural, legal e de acessibilidade em relação às estruturas urbanas preexistentes.

Com base nessas premissas, a determinação das novas diretrizes de ordenamento territorial foi pautada na aptidão à ocupação urbana considerando-se como condicionantes as restrições físicas, bióticas, legais e de acessibilidade e, a necessidade de áreas para ocupação urbana metropolitana futura, ou seja, “o espaço demandado pela população a ser abrigada na região” (PDI RMC 2006, p. 151)

A espacialização da síntese das restrições físicas e bióticas, classificando o NUC de acordo com o nível de fragilidade ao uso urbano; as condicionantes legais que regulam o uso e ocupação do solo metropolitano ⁵⁵ e os diferentes graus de acessibilidade para (i) atividades urbanas de modo geral e (ii) produção industrial de forma específica, consolidaram as condicionantes à ocupação urbana metropolitana.

⁵⁴ Segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (IBGE), em 2001, cerca de 28% das famílias da RMC auferiam rendimentos médios de mensais inferiores a 3 salários mínimos e 21% estava na faixa de 3 a 5 salários mínimos, o que totaliza um percentual de 49% das famílias da RMC com rendimentos mensais inferiores a 5 salários mínimos. (PDI RMC 2006, p.140)

⁵⁵ As condicionantes legais consideradas pertinentes para a proposta de ordenamento territorial do PDI RMC 2006 foram “as principais normas existentes para a ocupação do espaço metropolitano – partindo da escala municipal para a federal –”:

Legislação Municipal: zoneamentos de uso e ocupação do solo municipais, compreendidos como o principal instrumento para orientar as intenções de uso e a densidade de ocupação permitida por zonas; e

Legislação Federal e Estadual: normas estaduais e federais destinadas à proteção e a preservação dos recursos naturais de interesse comum aa mais de um município.

Tais condicionantes definiram: as áreas aptas e ainda disponíveis à ocupação dentro dos zoneamentos urbanos vigentes e as áreas aptas à expansão urbana.

Essas condicionantes associadas às áreas necessárias para a ocupação urbana futura, calculada em função da projeção populacional metropolitana de base média, definiram as premissas⁵⁶ para a determinação dos objetivos, das linhas estratégicas e respectivas diretrizes e ações da proposta de ordenamento territorial da região.

O PDI RMC 2006 definiu assim duas linhas estratégicas: (i) “Proteção, Conservação e Preservação do Meio Ambiente” com os objetivos de “proteger os mananciais superficiais e subterrâneos destinados ao abastecimento atual e futuro e garantir a conservação e preservação dos biomas mais significativos” (PDI RMC 2006, p. 188), e (ii) “Ordenamento da Expansão e do Crescimento Urbano” com a finalidade de “otimizar a urbanização nas porções territoriais com o menor nível de restrição e orientar a expansão do espaço urbano da cidade metropolitana” (PDI RMC 2006, p. 191).

A 1ª linha estratégica teve como referência o acúmulo de experiência, conhecimento e o histórico de atuação do órgão metropolitano voltado à questão ambiental, especialmente em relação à proteção dos mananciais de abastecimento atual e futuro da região, preocupação e estratégia também presentes no PDI RMC de 1978. Para a consolidação dessa linha estratégica foi apresentado e detalhado um conjunto de 11 ações abarcando desde a concepção, detalhamento e aprovação de instrumentos de gestão territorial, a implantação de infraestrutura de esgotamento sanitário, a relocação de famílias em áreas inadequadas à ocupação em as áreas de mananciais hídricos, até a elaboração de mecanismos para a promoção de manejo rural e desfragmentação florística. (QUADRO 2)

A 2ª linha estratégica, Ordenamento da Expansão e do Crescimento Urbano sustenta-se na adoção de um cenário futuro pressupondo o NUC “como uma cidade metropolitana única que cresce e se desenvolve multidirecionalmente a partir de Curitiba, observando-se as restrições físicas, bióticas e legais pertinentes” (PDI RMC 2006, p. 202) (QUADRO 2).

⁵⁶ As premissas básicas que orientam a proposta do PDI RMC 2006 estão descritas nas páginas 187 e 188, do item 2 – Proposta.

QUADRO 2 – SÍNTESE DA PROPOSTA DE ORDENAMENTO TERRITORIAL

Objetivos	Linhas Estratégicas	Diretrizes	Ações
A. Proteger os mananciais superficiais e subterrâneos destinados ao abastecimento atual e futuro	1ª Linha Estratégica – Proteção, Conservação e Preservação do Meio Ambiente	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Consolidação do Sistema Integrado de Gestão e Proteção dos Mananciais – SIGPROM, instituído pela Lei Estadual nº 12.248 ▪ Regulamentação, no âmbito estadual, das exigências legislativas federais referentes ao parcelamento urbano e licenciamento ambiental ▪ Consolidação do aparato legal e instrumentos existentes de proteção, conservação e preservação ambiental 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Aprovação da nova proposta de delimitação das áreas destinadas à proteção dos mananciais de abastecimento 2. Consolidação dos instrumentos previstos pela Lei Estadual nº 12.248/98 destinada à proteção dos mananciais de abastecimento público da RMC 3. Infraestruturação de esgotamento sanitário, prioritariamente sobre as áreas urbanas com ocupação nas áreas destinadas à proteção dos mananciais de abastecimento público 4. Promoção da relocação de famílias instaladas em áreas inadequadas à ocupação, priorizando as localizadas nas áreas de uso controlado sobre manancial subterrâneo e superficial
B. Garantir a conservação e preservação dos biomas mais significativos			<ol style="list-style-type: none"> 5. Estudo e implementação de mecanismos que atuem na consolidação de um manejo rural sustentado em áreas de mananciais de abastecimento público 6. Regulamentação, no âmbito estadual, da emissão da anuência prévia da COMEC 7. Regulamentação dos empreendimentos urbanísticos na forma de condomínios horizontais e de empreendimentos industriais 8. Promoção da compatibilização das legislações municipais de uso e ocupação do solo com as diretrizes estaduais oriundas do plano de uso e ocupação do solo da área de interesse do carste 9. Consolidação dos instrumentos previstos por lei para as áreas definidas como ambientalmente protegidas 10. Instituição de um instrumento legal de proteção das várzeas do Iguaçu

conclusão

Objetivos	Linhas Estratégicas	Diretrizes	Ações
			11. Estudo e implantação de mecanismos de desfragmentação florística, integrando a conservação das áreas protegidas e o manejo florestal sustentado
C. Otimizar a urbanização nas porções territoriais com menor nível de restrição	2ª Linha Estratégica – Ordenamento da Expansão e do Crescimento Urbano	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Estímulo ao adensamento e à ocupação de vazios urbanos ▪ Direcionamento das futuras ocupações para as áreas do território metropolitano com maior aptidão e menor restrição ▪ Indicação das áreas dotadas de condições adequadas para as atividades ligadas ao setor secundário ▪ Estruturação viária adequada do território 	1. Implementação de instrumentos que visem a ocupação de vazios urbanos e o adensamento das áreas de consolidação da ocupação 2. Planejamento para a ocupação futura das áreas de expansão 3. Incentivo à instalação das atividades ligadas ao setor secundário nas áreas dotadas de potencialidade logística e industrial, observando-se as restrições legais 4. Consolidação da nova proposta de diretrizes para o sistema viário da Região Metropolitana de Curitiba
D. Orientar a expansão do espaço urbano da cidade metropolitana			

FONTE: PDI RMC 2006, COMEC.

Diferentemente da primeira, para a 2ª linha estratégica, as diretrizes e ações são apresentadas como um conjunto de recomendações. A primeira diretriz é a ocupação de vazios urbanos e o estímulo ao adensamento de áreas de ocupação consolidada, identificadas como “aquelas que concentram o maior nível de infraestruturação e com menores níveis de restrição ambiental”. Para efetivação dessa diretriz, o Plano apresenta como instrumentos os Planos Diretores e zoneamentos municipais que, por sua vez, devem ser orientados pela premissa de utilização de áreas urbanas disponíveis; por políticas e programas habitacionais para acesso à terra urbanizada para população de baixa renda e pela incorporação das diretrizes viárias metropolitanas.

Assim, de acordo com seus Planos Diretores, os municípios deverão otimizar a utilização das suas áreas urbanas disponíveis. Tal orientação deverá ser respaldada ainda:

- a. pelas políticas e programas habitacionais estaduais e municipais, que deverão ter como objetivo o acesso à terra urbana infraestruturada aos setores menos favorecidos da população, cabendo salientar, nesse sentido, a dificuldade histórica de acesso à moradia por parte das classes mais pobres, especialmente aquelas que apresentam renda inferior a 3 salários mínimos;
- b. pelas diretrizes viárias metropolitanas que tratam da expansão e do crescimento urbano, orientadas pela atual proposta de ordenamento territorial. (PDI RMC 2006, p. 203)

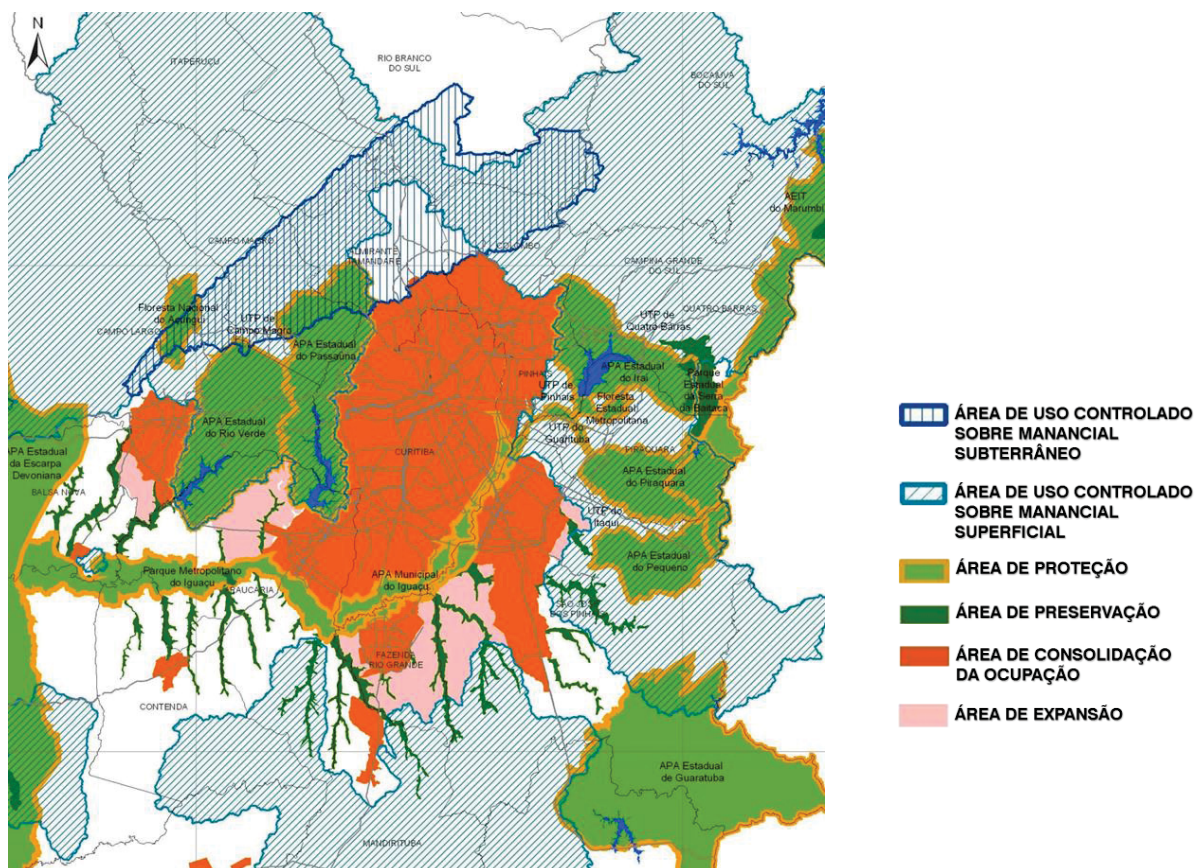
Ao apostar nos Planos Diretores e zoneamentos municipais, bem como nas políticas e programas habitacionais estaduais e municipais, como os instrumentos garantidores do ordenamento da expansão e do crescimento urbano metropolitano, o Plano subestima, em certa medida, a possibilidade de intervenção da COMEC nesse processo, atribuindo-lhe um papel coadjuvante e orientativo em relação aos municípios.

A segunda diretriz “Direcionamento das futuras ocupações para as áreas do território metropolitano com maior aptidão e menor restrição”, explícita e ressalta que “a exclusão da parcela mais pobre da população do mercado de terras leva a uma forma de ocupação que vai na contramão das propostas definidas nos processos de planejamento” uma vez que as áreas consideradas mais aptas à ocupação constituem as mais valorizadas economicamente, forçando as camadas de mais baixa renda da população a se instalarem nas porções mais inapropriadas do ponto de vista ambiental e mais carentes de infraestrutura.

Além de reconhecer novamente a estreita relação do mercado de terras e da renda no processo de uso e ocupação do solo metropolitano, especialmente o irregular, infere a necessidade de mecanismos interinstitucionais que permitam o planejamento integrado e contínuo da RMC para o enfrentamento desses problemas e demandas considerados históricos na região. Identifica, portanto, a realidade existente e o desafio socioambiental, político e institucional inerentes à concretização do planejamento territorial para a ocupação futura das áreas de expansão enquanto diretriz regional.

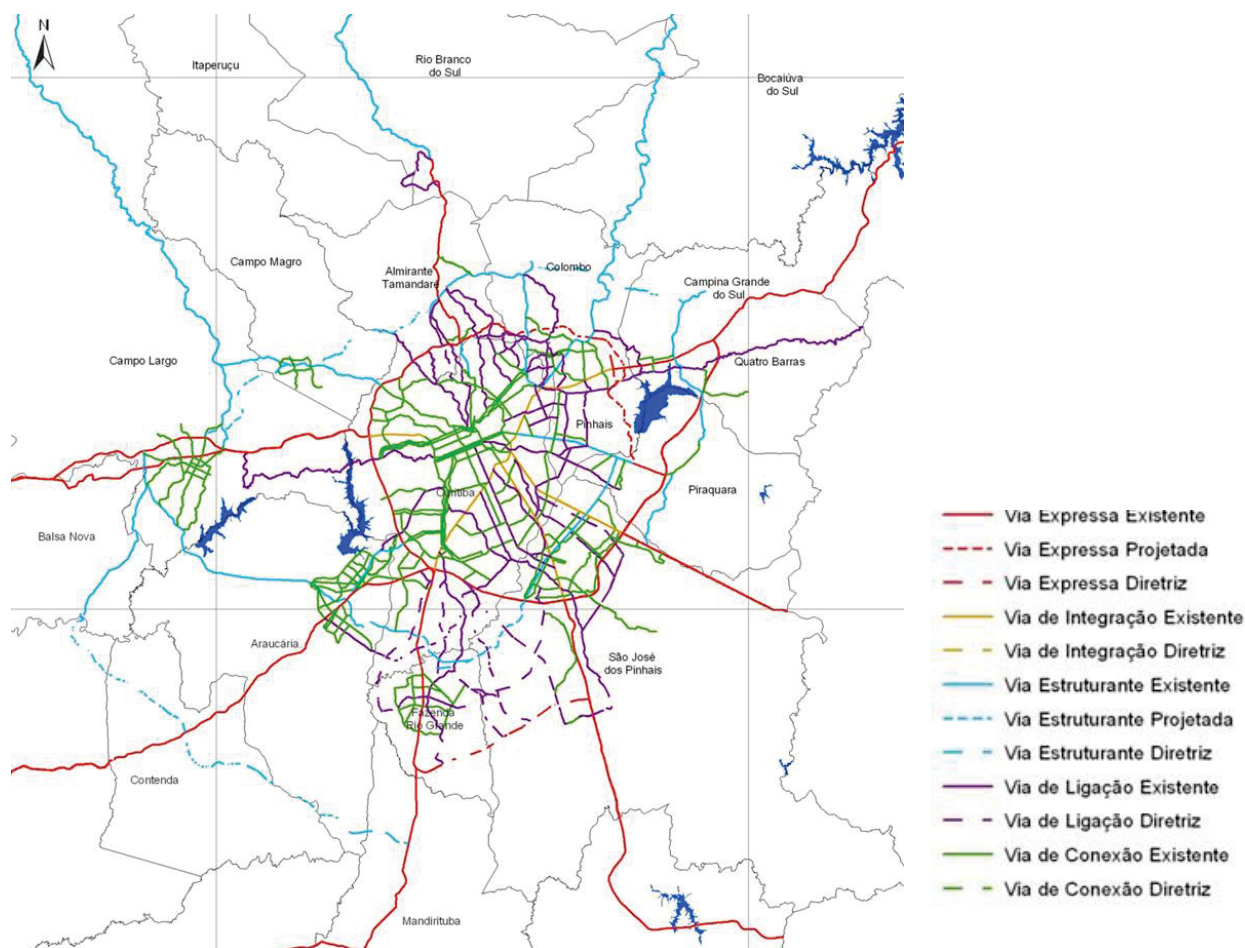
Apesar dessa compreensão, o PDI RMC 2006 restringe-se a apresentar como ações para efetivação dessa diretriz um rol de recomendações e considerações para a “elaboração de diretrizes urbanísticas e dos mecanismos de implantação e acompanhamento da expansão urbana”, e define apenas dois instrumentos de planejamento metropolitano: uma proposta de macrozoneamento (FIGURA 8) e as diretrizes viárias para a área de expansão (FIGURA 9).

FIGURA 8: REBATIMENTOS TERRITORIAIS DA PROPOSTA DE ORDENAMENTO TERRITORIAL NUC – PDI RMC 2006



FONTE: PDI RMC 2006, COMEC.

FIGURA 9: RECLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL DO SISTEMA VIÁRIO METROPOLITANO – PDI RMC 2006



FONTE: PDI RMC 2006, COMEC.

A terceira diretriz “Indicação das áreas dotadas de condições adequadas para as atividades ligadas ao setor secundário” também se limita a apresentar como ação-recomendação a necessidade de incentivo à instalação das atividades ligadas ao setor secundário que devem ser não poluitivas nas áreas dotadas de potencialidade logística e industrial e restrições ambientais simultaneamente. Destaca os municípios como os principais atores nesse processo, ressaltando a importância de estabelecer mecanismos de compensação aos mesmos, como contrapartida à limitação no uso do solo para resguardar o interesse comum metropolitano.

A quarta diretriz, “Estruturação viária adequada do território”, propôs novas diretrizes para o sistema viário da RMC como “elemento principal para a

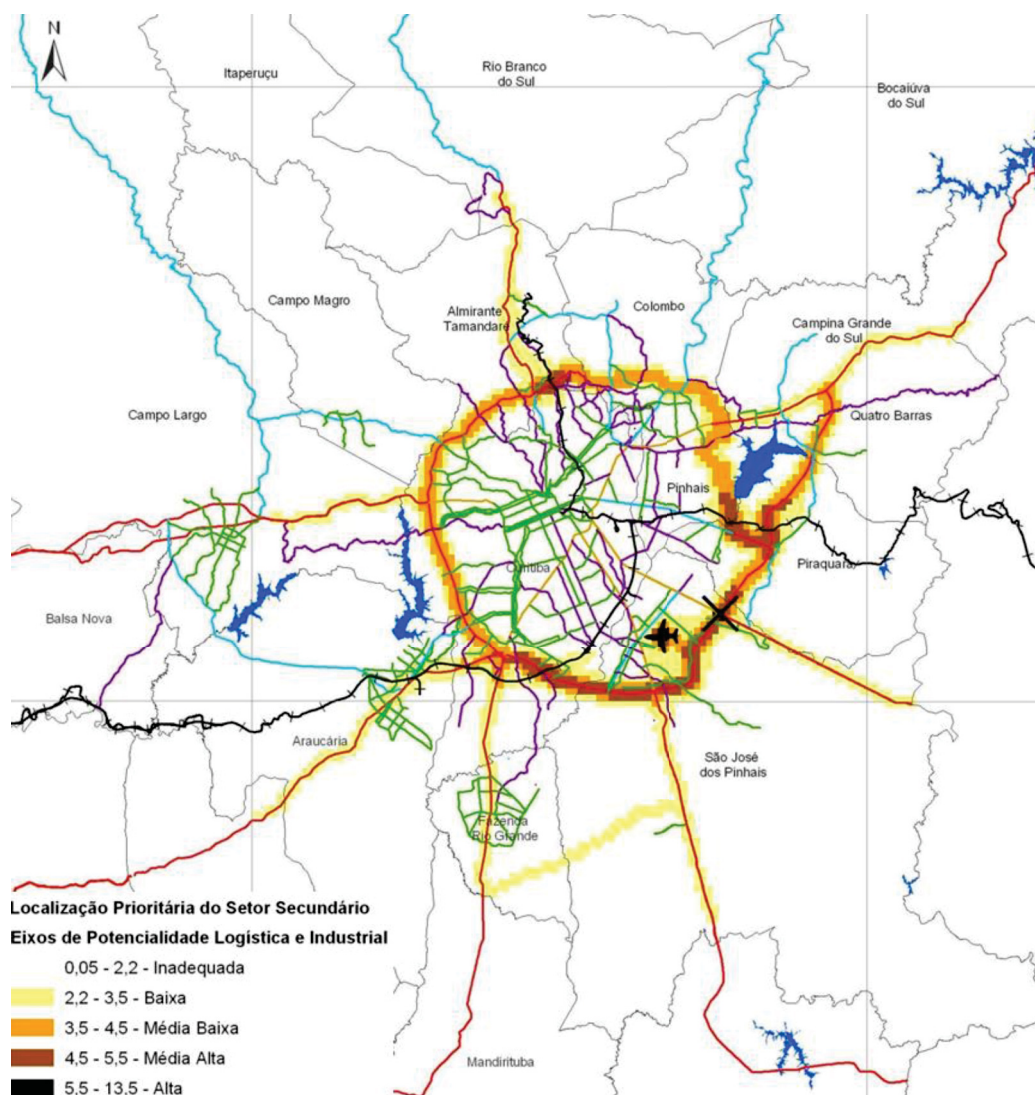
consolidação do cenário de ocupação pretendida” (PDI RMC 2006, p. 206). Para estruturação do sistema viário foi apresentado um conjunto de diretrizes viárias com o objetivo de ampliar a acessibilidade de áreas periféricas já ocupadas e proporcionar maiores níveis de acessibilidade às porções do território metropolitano ainda não ocupadas.

Esse conjunto de diretrizes viárias foi concebido a partir de três demandas distintas, originando três grupos com finalidades específicas. O primeiro composto pelas conexões das sedes urbanas visando criar uma rede de cidades, conforme instrução deixada pelo PDI 1978 de desconcentração das atividades econômicas e fortalecimento do conjunto de municípios metropolitanos. O segundo grupo, destinado à expansão e crescimento urbano, com o intuito de aumentar a acessibilidade das áreas periféricas ao NUC e para as áreas aptas à expansão urbana. O terceiro grupo de conexão entre rodovias radiais ao NUC, com a intenção de promover a conexão do conjunto rodoviário, convergente ao NUC, para condução de cargas em deslocamentos de longa distância. (FIGURA 9)

Nota-se que para a diretriz referente à infraestrutura viária, o Plano de 2006 define e detalha um instrumento específico de planejamento e gestão do território metropolitano, reforçando o sistema viário como uma das temáticas centrais e de forte atuação por parte da COMEC.

Por fim, o Plano apresenta a síntese propositiva para o ordenamento do território metropolitano definindo os “Rebatimentos Territoriais” – Macrozoneamento Metropolitano - a partir determinação das seguintes macrozonas: Área de Uso Controlado sobre Manancial Superficial, Área de Uso Controlado sobre Manancial Subterrâneo, Área de Proteção, Área de Preservação, Área de Consolidação da Ocupação, Área de Expansão, Área com Potencialidade Logística e Industrial, conforme as FIGURA 8 e FIGURA 10.

FIGURA 10: ÁREA COM POTENCIALIDADE LOGÍSTICA E INDUSTRIAL NUC – PDI RMC 2006



FONTE: PDI RMC 2006, COMEC.

Em Considerações Finais da Parte 2, o Plano enfatiza a necessidade de articulação e unidade de outras políticas requeridas pela RMC, destacando-se aqui “Habitação Popular”, apresentada como demanda histórica, especialmente em função de sua dimensão populacional e territorial, e como lacuna do planejamento urbano metropolitano, explicitando a ausência de tratamento da questão por parte do órgão metropolitano. Embora não apresente proposta para efetivação de uma política de habitação metropolitana, reconhece a questão como de interesse comum e, portanto, demandante de uma política pública integrada e em escala metropolitana.

4.1.2.2 Arranjo Institucional e Funções Públicas de Interesse Comum

Na parte 3 – “Proposta de um novo Arranjo Institucional”, em “Condições Estruturantes da Proposta”, o PDI RMC 2006 explicita as alterações advindas da Constituição Federal de 1988 e suas implicações na gestão metropolitana, destacando: (i) a elasticidade conferida pelo federalismo de integração ao permitir a cooperação e a articulação normativa e administrativa entre União, Estados e Municípios no cumprimento de suas competências, inclusive as específicas; (ii) a interpretação do conceito de função pública de forma mais ampla e complexa do que a “mera prestação de serviços”; e (iii) a responsabilidade de todos os entes federativos pela “solução de qualquer matéria em que predomine o interesse coletivo”. (PDI RMC 2006, p. 231)

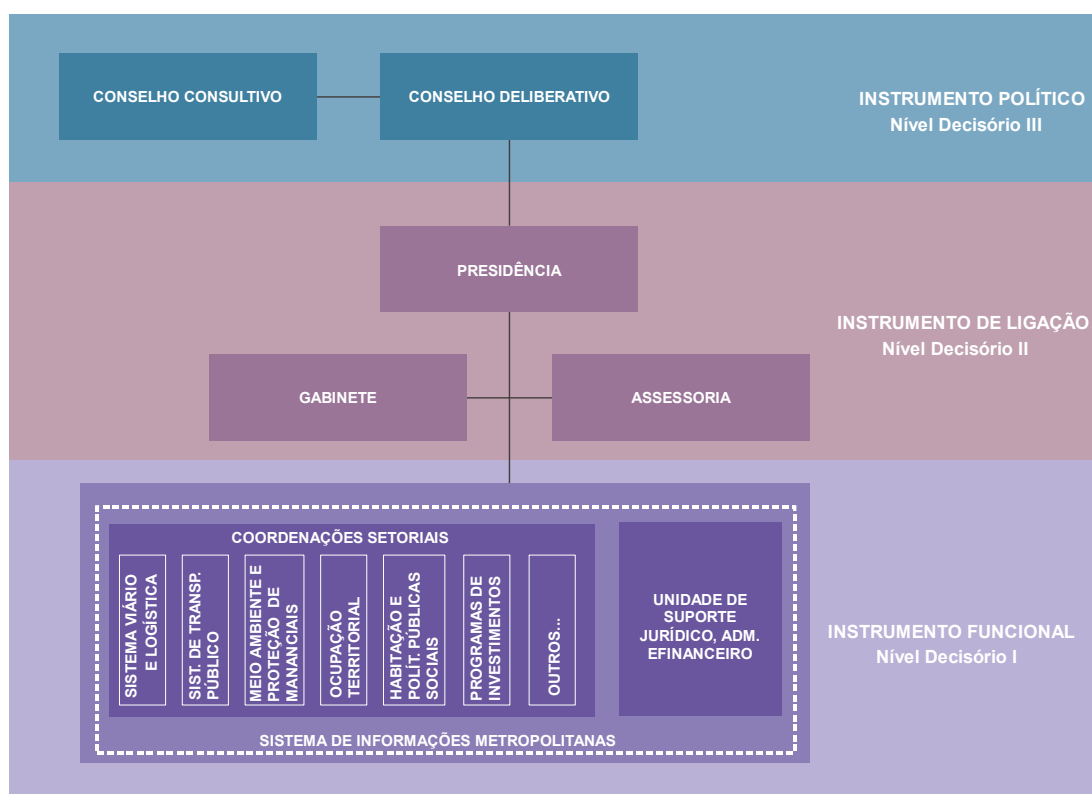
Aponta que as RMs, aglomerações urbanas e microrregiões estão “sob a exigência de um novo conteúdo organizacional de gestão regional” que ao demandar ações públicas de interesse comum requerem em âmbito institucional “a cooperação e a coordenação intergovernamental” evidenciando a convergência com a governança interfederativa, concebida pelo Estatuto da Metrópole em 2015, no que tange ao compartilhamento de responsabilidades entre os agentes intervenientes e quanto à legitimação do processo decisório “mediante a participação e o envolvimento dos municípios e demais beneficiários dos serviços para a gestão das funções públicas de interesse comum”. (PDI RMC 2006, p. 225 e 231)

Como proposta de um novo arranjo institucional, o PDI RMC 2006 definiu um desenho organizacional mais adequado aos preceitos constitucionais de 1988, ressaltando o papel da COMEC de “integrar o processo decisório e de gestão da RMC, de forma articulada às demais instituições, entidades e órgãos vinculados ao poder público e à sociedade civil”, reposicionando os municípios no processo decisório de políticas públicas metropolitanas e incorporando também a sociedade civil organizada como agente nesse processo.

Não se trata, meramente, de posicioná-la institucionalmente numa estrutura de gestão regional. Pretende-se, isto sim, estudar, caracterizar e propor alternativas para sua estruturação funcional e organizacional, que se projeta para o futuro da gestão metropolitana, visando prepará-la para a assunção das funções públicas de interesse comum que foram (re)definidas baseando-se nos diagnósticos, cenários e demandas identificadas durante a construção do Plano de Desenvolvimento Integrado da RMC. (PDI RMC 2006, p. 225)

O desenho organizacional proposto pelo Plano para a gestão das FPICs, partiu de algumas premissas – “princípios balizadores” – e foi estruturado a partir de três instrumentos organizacionais: “Instrumento Funcional”, de natureza técnico-científica para o tratamento da produção e execução das políticas públicas de interesse comum; “Instrumento Político” para o trato do processo decisório, com a responsabilidade de avaliar e aprovar essas políticas; e “Instrumento de Ligação” com o papel de estabelecer a conexão entre os instrumentos funcional e político. Para cada instrumento organizacional foram definidas suas respectivas composições e funções, bem como os níveis decisórios para o funcionamento do modelo organizacional proposto. (FIGURA 11)

FIGURA 11– PROPOSTA DE NOVA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL PARA A GESTÃO DAS FPICs DA RMC – PDI RMC 2006



FONTE: PDI RMC 2006, COMEC.

Conforme apresentado pela figura 10, o modelo organizacional proposto possui três níveis decisórios: o primeiro exercido pelas Coordenações Setoriais, um nível intermediário desempenhado pela Presidência do órgão metropolitano e um nível superior exercido pelos Conselhos Deliberativo e Consultivo⁵⁷.

O Instrumento Funcional, de caráter executivo, “possuirá tantas Coordenações Setoriais quantas forem as funções públicas de interesse comum metropolitanas” e serão compostas pela Câmara Técnica Setorial, pela Unidade Técnica Setorial e pelo Sistema de Informações Setorial. (PDI RMC 2006, p. 277)

A Câmara Técnica Setorial, formada por técnicos representantes de instituições públicas, viabilizará a ação conjunta dos organismos públicos na discussão e tomada de decisão sobre o processo de elaboração e execução das políticas públicas metropolitanas. A Unidade Técnica Setorial, formada por técnicos pertencentes ao quadro de funcionários do órgão metropolitano, será responsável pela organização dos trabalhos técnicos das Coordenações Setoriais; pela pesquisa e incorporação de novas tecnologias, de planejamento; pela Secretaria da Câmara Técnica; pelo conjunto de atividades de administração e articulação que viabilizem o binômio decisão/produção e pela organização das informações que comporão o Sistema de Informações Setoriais. O Sistema de Informações Setoriais deverá ser o meio facilitador no processo de produção técnica e tomada de decisões das políticas setoriais metropolitanas. (PDI RMC 2006, p. 277)

O Instrumento Político, com papel de decisão sobre a execução de determinada política será organizado a partir das instâncias que possuem delegação popular e delegação constitucional para a tomada de decisões de natureza executiva sobre a gestão do conjunto de interesses metropolitanos, os prefeitos municipais e os governadores de Estado.

O Instrumento de Ligação, elo entre as instâncias decisórias (Político) e de produção (Funcional), será exercido pela presidência do órgão metropolitano que, em um nível intermediário entre o Conselho Deliberativo e as Coordenações Setoriais, “representará as Coordenações Setoriais nas Assembléias do Conselho

⁵⁷ De acordo com a proposta de modelo organizacional do PDI RMC 2006, o Conselho Deliberativo é composto pelo Governo do Estado do Paraná, pelos Governos Municipais e pela sociedade civil organizada. O Conselho Consultivo, por sua vez, será formado por representantes de instituições não-governamentais “cuja missão institucional tenha relação com as funções públicas de interesse comum”. (PDI RMC 2006, p.283)

Deliberativo, falando em nome delas, e por sua vez fazendo retornar as decisões tomadas pelo Conselho Deliberativo”. (PDI RMC 2006, p. 279)

Cumprе ressaltar que ao propor uma estrutura organizacional não departamentalizada, mas fundamentada na organicidade criada pela proximidade e comunicação intensa entre os partícipes da execução das funções públicas de interesse comum da região e lastreada em um sistema de informações metropolitano, o Plano revela o nível de complexidade da gestão metropolitana que pressupõe uma multiplicidade de agentes (de decisão e de produção) com interesses, por vezes, distintos e em disputa, que devem articular-se e associar-se para o equacionamento de problemas regionais.

No que tange ao processo de tomada de decisões, o modelo organizacional proposto possui três níveis decisórios: o primeiro exercido pelas Câmaras Técnicas Setoriais, um nível superior desempenhado pelos Conselhos Deliberativo e Consultivo e um intermediário exercido pela Presidência do órgão metropolitano.

Às Câmaras Técnicas Setoriais cabem, “limitadas à autoridade delegada aos representantes dos órgãos públicos ali representados”, as “decisões, definitivas ou provisórias, sobre o conteúdo ou mecanismos de execução das políticas setoriais”. (PDI RMC 2006, p. 284). As decisões, de cunho técnico, que não puderem ser definidas pelas Câmaras ficarão a cargo da Presidência do órgão metropolitano, que mediará a discussão instalada para a tomada de decisão final. Por fim, a instância superiora de decisões do órgão metropolitano é o Conselho Deliberativo, responsável pela “aprovação do conteúdo das políticas setoriais ou de seus mecanismos de execução”. (PDI RMC 2006, p. 285)

De acordo com a proposta, nessa instância, as decisões devem ser tomadas em Assembléia pelos membros que compõem o Conselho Deliberativo, com distribuição de poder de voto da seguinte forma: 40% para o governo do estado do Paraná; 55% para os governos municipais e 5% para a sociedade civil organizada.

Aqui fica patente a incorporação da participação ativa dos municípios e da sociedade civil organizada no processo decisório das políticas públicas metropolitanas revelando, em alguma medida, a aproximação com um processo de gestão regional mais ajustado aos preceitos da democracia representativa e participativa da Constituição de 1988. Entretanto cumpre ressaltar que, embora integrante do Conselho Deliberativo, à sociedade civil foi atribuída a menor representatividade no processo de tomada decisão, apenas 5%.

Comparativamente, cabe mencionar que em 1978, momento em que foi elaborado o 1º instrumento de planejamento metropolitano, o modelo institucional das RMs foi definido pela União, através da Lei Complementar nº14/ 73, e consistia em dois Conselhos, o Deliberativo e o Consultivo. Pelas competências atribuídas aos Conselhos, verifica-se que o processo decisório estava centrado no Conselho Deliberativo com poder hegemônico do Governo do Estado, enquanto aos municípios cabia um papel de subordinação e de caráter opinativo. A sociedade civil, por sua vez, estava totalmente excluída como partícipe no processo de gestão metropolitano.

Da mesma forma, à época, os serviços comuns de interesse metropolitano - planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social; saneamento básico; uso do solo metropolitano; transportes e sistema viário; produção e distribuição de gás combustível canalizado; aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental - eram definidos no Art. 5º da mesma lei complementar e incorporados compulsoriamente por cada RM instituída.

Vale ainda ressaltar que ao propor um novo arranjo institucional, o PDI RMC 2006 revela um olhar crítico em relação ao papel do órgão metropolitano, especialmente em função dos novos desafios e demandas metropolitanas e/ou das limitações para a efetividade de sua gestão, reconhecendo a necessidade de (i) “reorganização dos entes decisores em torno das funções públicas de interesse comum” e de (ii) “redefinição do papel e da missão da COMEC em âmbito metropolitano, o que implica a revisão de suas atribuições e a compatibilização de suas funções”. (PDI RMC 2006, p. 227)

Para isso, o PDI 2006 retoma a discussão sobre FPIC, interpretada como elemento operacional básico da entidade regional, definindo-a conceitual e juridicamente, além de caracterizá-la a partir dos conceitos de interesse comum metropolitano e de função pública.

Ao caracterizar FPIC, o Plano revela a compreensão institucional de “função pública” de forma ampliada, em consonância com a definição trazida pela Constituição Federal de 1988 e que transcende a “execução de serviços públicos e de utilidade pública e respectivas concessões” incorporando também a normatização – como a disciplina regulamentar e administrativa do uso e ocupação do solo, a fixação de parâmetros, padrões, etc -, o estabelecimento de políticas públicas – diretrizes de planejamento, planos, programas e projetos, bem como políticas de

financiamento, operação de fundos, etc – e os controles – medidas operacionais, licenças, autorizações, fiscalização, polícia administrativa, etc. – (PDI RMC 2006, p. 233- 234)

Ainda, ao tratar do “interesse comum” aponta a necessidade de associação entre os partícipes com determinada finalidade ou objetivos comuns para a efetividade e “o exercício de funções públicas integradas de interesse de todos os envolvidos”. Ratifica que o interesse comum prescinde da cooperação entre entes político-administrativos, uma vez que determinadas ações ou soluções são ineficientes ou impraticáveis por um único município quando inserido em territórios complexos e dinâmicos como as RMs, evidenciando a interdependência operacional de acordo com os objetivos comuns. (PDI RMC 2006, p. 234)

Ressalta ainda que uma vez constituída a RM por lei complementar estadual, a integração dos municípios “será compulsória para o efeito da realização de funções públicas de interesse comum” tornando-se o interesse comum preponderante e definidor dos limites da autonomia municipal no âmbito urbano-regional. (PDI RMC 2006, p. 232)

Insista-se, pois, numa perspectiva interpretativa, que as funções públicas de interesse comum são, sempre, da competência conjunta (comum) dos municípios metropolitanos (ou seja limítrofes) e dos Estado que os integra, mediante esteio em lei complementar própria; seu exercício, por outro lado, é peculiar, visto que os municípios não poderão exercê-las (as funções públicas) de modo isolado, senão conjuntamente, numa espécie de co-gestão entre eles e o Estado, que tem a responsabilidade de organizá-las originariamente, pela tutela da lei complementar que editarem, com base no § 3º do art. 25 da CF/88. (PDI RMC 2006, p. 232)

Ao tratar do “Rebatimento das Funções Públicas de Interesse Comum na estrutura funcional da COMEC”, o Plano ilumina a centralidade do papel da instituição metropolitana e “o seu caráter eminentemente estratégico e central na operacionalização do processo de gestão regional” a partir das funções públicas de interesse comum, concretizadas por ações de planejamento, coordenação, execução, operação, manutenção, fiscalização e avaliação, e organizadas segundo três categorias: (i) gestão estratégica da RMC; (ii) gestão de serviços de interesse público no âmbito da RMC; e (iii) suporte à gestão estratégica e à gestão de serviços de interesse público, conformando um sistema de gestão metropolitano. (PDI RMC 2006, p. 249- 257) (QUADRO 3)

QUADRO 3 – RELAÇÃO DAS FUNÇÕES PÚBLICAS A SEREM DESEMPENHADAS PELAS INSTITUIÇÕES INTEGRANTES DE UM SISTEMA DE GESTÃO METROPOLITANA

Categoria de Análise	Funções
Gestão Estratégica	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Planejamento do Desenvolvimento Integrado ▪ Financiamento das ações necessárias à concretização das proposições de planos e projetos implementadores do desenvolvimento integrado da RMC, compreendendo os processos de captação de recursos, operacionalização do financiamento das ações e recuperação, direta ou indireta dos custos desses financiamentos
Gestão das Funções de Interesse Público	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ocupação territorial ▪ Sistema viário e logística ▪ Sistema de transporte público de passageiros ▪ Sistema de tratamento e destinação final de resíduos sólidos ▪ Meio ambiente e mananciais hídricos ▪ Políticas públicas sociais ▪ Desenvolvimento econômico
Suporte à Gestão Estratégica de Serviços de Interesse Público	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mobilização e integração institucional dos entes públicos envolvidos na concretização das ações necessárias à efetivação da gestão estratégica e da gestão dos serviços de interesse público ▪ Apoio técnico e operacional necessário ao desenvolvimento institucional dos agentes públicos atuantes em âmbito da RMC, em especial os municípios, em suas unidades administrativas e nos órgãos vinculados ▪ Obtenção, administração, disponibilização e difusão de informações estatísticas e cartográficas necessárias à gestão estratégica e à gestão dos serviços de interesse público antes referidos

FONTE: PDI RMC 2006, COMEC.

Depreende-se que as FPIC propostas pelo PDI RMC 2006 são organizadas em categorias de análise incorporando o sentido de funções públicas de interesse comum nos três níveis, estratégico, de gestão direta das funções de interesse público e de suporte, e propondo o conjunto de temáticas de interesse comum, que “compreendem as ações necessárias à elaboração de planos, programas, e projetos, implantação de obras e operacionalização dos serviços de fiscalização quanto ao cumprimento das normas aplicáveis”, no nível Gestão das Funções de Interesse Público. (PDI RMC 2006, p. 249)

Especificamente no que tange a questão da moradia, a temática é incorporada pela FPIC “Políticas Públicas Sociais” (Habitação Social), revelando uma visão setorial e voltada à assistência social para atendimento da demanda por habitação da parcela da população hipossuficiente em termos de renda, sem responsabilidade direta de atuação do órgão metropolitano.

Entretanto, paradoxalmente apresenta a Habitação Social como interesse comum essencial e articulador do processo de produção e organização do território ao afirmar que as ações relacionadas à Habitação Social têm papel estratégico na gestão metropolitana, “porquanto o seu desenvolvimento está na raiz de grande parte das soluções e propostas para a conformação do espaço e disciplinamento do uso e ocupação do solo da RMC” (PDI RMC 2006, p. 268).

Assim, considera como pressupostos das diretrizes gerais do Plano “a necessidade de regularização fundiária, adensamento de vazios urbanos e criação de eixos urbanos, cujas questões exigem uma conformação institucional própria para o seu equacionamento em nível metropolitano” (PDI RMC 2006, p. 269)

Reconhece ainda a necessidade de uma política habitacional ajustada à realidade como incumbência multisetorial e de amplo envolvimento social para dar conta das demandas regionais no âmbito da moradia com o objetivo de “ampliar o acesso à moradia adequada, principalmente para a população de baixa renda da RMC”. Para isso aponta a necessidade de ações em quatro frentes diretamente relacionadas à atuação da COMEC: (i) o mercado habitacional, (ii) a gestão urbana, (iii) a organização e a regulação do mercado habitacional e (iv) o processo de comunicação, adentrando, pela primeira vez, aspectos específicos e fundamentais para o tratamento da moradia como FPIC, sem, entretanto, aprofundar ou detalhar nenhuma das ações indicadas.

O Plano também afirma que a questão da moradia não conta com um “planejamento sistêmico de caráter metropolitano” que, ao ser tratada apenas enquanto serviço relacionado à construção da habitação e recuperação de custos pela COHAB/CT desconsidera “objetivos ou metas de desenvolvimento econômico e social ou sustentabilidade ambiental”. Nesse sentido, o PDI RMC 2006 ressalta o papel do órgão metropolitano enquanto um “braço importante para orientação e organização das intervenções” nesse campo, enfatizando o planejamento da atuação dos órgãos executivos a partir de diretrizes e propostas vinculadas aos

objetivos expressos no Plano de Desenvolvimento Integrado da RMC. (PDI RMC 2006, p. 269)

Depreende-se, portanto, que no que tange a questão da moradia, o PDI RMC 2006 apresenta uma leitura do contexto socioeconômico metropolitano que fundamenta a compreensão da lógica e da dinâmica de ocupação do solo para fins de moradia e conformação da metrópole. Esse enfoque permitiu (i) a elaboração de uma visão mais crítica da realidade ao incorporar ao diagnóstico social dimensões estruturantes dessa dinâmica como preço da terra urbana, renda, informalidade e (negação do) direito à metrópole, (ii) a interpretação da moradia como FPIC e questão central na conformação do território metropolitano e (iii) a compreensão da importância do papel da instituição metropolitana condução e coordenação de ações abrangendo o mercado habitacional e a gestão urbana para a consecução do acesso à moradia adequada na RMC.

Apesar dos inegáveis avanços no que tange ao diagnóstico, especialmente se comparadas às leituras e interpretações apresentadas pelo PDI RMC 1978, cumpre ressaltar que a versão de 2006 também não propôs instrumentos específicos para a gestão urbana e atuação do órgão metropolitano no tratamento da questão da moradia enquanto função pública de interesse comum.

Em linhas gerais, fica patente que, comparativamente ao Plano de 1978, a versão de 2006, com foco no NUC como unidade de análise, avançou na proposição (i) de diretrizes, estratégias e instrumentos para o uso e ocupação do solo, com enfoque e detalhamento na 1ª Linha Estratégica “Proteção, Conservação e Preservação do Meio Ambiente” e limitando-se ao Macrozoneamento e à proposição de diretrizes para o sistema viário da RMC para o “Ordenamento da Expansão e do Crescimento Urbano”; e (ii) de redesenho institucional que define um modelo organizacional mais flexível e adequado à complexidade de gestão dos interesses comuns metropolitanos e à consecução das FPICs, uma vez que possibilita uma articulação e cooperação maiores entre os atores metropolitanos, especialmente os municípios e a sociedade civil, já em consonância com a gestão interfederativa preconizada pelo Estatuto da Metrópole.

Considerando as diretrizes e exigências oriundas do Estatuto da Metrópole, e seus respectivos rebatimentos nas RMs, e buscando compreender seus efeitos no momento atual de discussão da proposta para reformatação do modelo de planejamento e gestão metropolitanos no estado do Paraná, foram realizadas

entrevistas com os principais agentes técnicos e políticos envolvidos nesse processo desde 2015, que serão analisadas no próximo capítulo.

4.2 MORADIA COMO FPIC NA LEITURA DOS AGENTES ENVOLVIDOS NO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO ESTATUTO DA METRÓPOLE NO PARANÁ

Conforme mencionado anteriormente, em outubro de 2015, o Decreto Estadual nº 2635 instituiu o Comitê Gestor de Implantação do Estatuto da Metrópole no Estado do Paraná, constituído por Secretarias de Estado do Governo do Paraná e coordenado pela Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano (SEDU). Assim, nesse processo, coube à SEDU o papel de coordenação técnica dos estudos, ações e proposta de operacionalização do Estatuto da Metrópole em escala estadual, ficando sob responsabilidade da COMEC a condução dos trabalhos para a RMC.

À Comissão de Assuntos Metropolitanos na Assembléia Legislativa do Estado do Paraná (ALEP) coube o papel de articulação política, inserindo o assunto na pauta de discussões da Assembléia e promovendo fóruns de discussão sobre as exigências da Lei nº 13.089/15 nas oito RMs paranaenses, ao passo que a fiscalização do cumprimento do escopo da referida lei ficou a cargo do Ministério Público do Paraná.

Assim, visando buscar subsídios atualizados acerca (i) dos conceitos e critérios para a redefinição das FPICs nas RMs do Paraná, especialmente na metrópole de Curitiba; (ii) do envolvimento e participação da sociedade civil nesse processo e (iii) dos instrumentos essenciais para a gestão dessas FPICs, foram realizadas, entre os meses de agosto e novembro de 2017, sete entrevistas com: (a) gestores da COMEC, técnicos e dirigentes; (b) gestor integrante do Comitê Gestor do Estatuto da Metrópole, (c) membro da Comissão de Relações Federadas e Assuntos Metropolitanos da Assembleia Legislativa do Paraná e (d) representante do Ministério Público do Paraná.

O principal objetivo dessas entrevistas foi captar leituras, interpretações e posicionamentos institucionais para compreender a relação entre a estruturação do discurso vigente, técnico e político, acerca das FPICs – sua redefinição e gestão na

metrópole de Curitiba - e os principais instrumentos de planejamento metropolitano analisados: os PDIs de 1978 e 2006.

Assim, para a coleta de dados e produção de informações aprofundadas e ilustrativas, elaborou-se um questionário, concebido a partir de objetivos previamente definidos, em formato de perguntas abertas que foi aplicado por meio de entrevistas semi-estruturadas, realizadas individualmente e gravadas para análise posterior. (Apêndice 1)

O primeiro bloco de questões foi dedicado às funções públicas de interesse comum buscando apreender a interpretação e o entendimento conceitual das FPICs, incluindo-se os critérios utilizados para sua determinação, bem como o papel e a relevância das mesmas em uma RM. O segundo conjunto de questões versou sobre o envolvimento e a participação da sociedade civil nesse processo e sobre os instrumentos e ações pensados para a operacionalização e o inter-relacionamento das FPICs para o planejamento metropolitano.

No que tange a definição conceitual de FPICs, tanto as falas técnicas quanto as políticas, incorporaram a ideia de funções ou atividades que, ao possuírem interface de mais de um município, demandam soluções compartilhadas. Nesse sentido, considerando a interferência de determinadas ações e impactos de um município metropolitano em relação a outro, essas funções extrapolam os limites político-administrativos municipais. Percebe-se aqui um alinhamento com o conceito apresentado pelo Estatuto da Metrópole, mencionado com frequência pelos entrevistados.

Em relação à identificação de questões que se configuram como FPICs, vale também destacar que as funções públicas de interesse comum mais exemplificadas pelos entrevistados foram: meio ambiente – mananciais hídricos de abastecimento público, saneamento básico e resíduos sólidos -; uso e ocupação do solo – incluindo habitação de interesse social - e mobilidade urbana – incluindo o transporte e sistema viário -, revelando a incorporação das temáticas que constituem, historicamente, o foco de atuação da COMEC evidenciado nos principais instrumentos de planejamento da RMC, os PDIs 1978 e 2006.

O Ministério Público do Paraná, por sua vez, apresenta uma visão conceitual ampliada das FPICs, que ao constituir “o cimento que une elementos e características sociólogos, geográficos, populacionais em uma aglomeração urbana”

podem ser traduzidas como a síntese das demandas da sociedade e que extravasam os limites geopolíticos de um território municipal ou estadual.

Nesse sentido, o entrevistado pondera que a atuação do MP está voltada à defesa do direito “difuso” à cidade, ou seja, referente às demandas da sociedade e aos direitos sociais que devem ser traduzidos em políticas públicas e ações e, portanto, não atrelada aos limites político-administrativos. Ainda, ao resgatar a definição trazida pelo Estatuto da Metrópole, de “política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em municípios limítrofes”, concebe as FPICs enquanto direitos sociais que ao se traduzirem em prestações positivas do Estado norteiam a gestão de interesses comuns em nível executivo.

Ao longo das entrevistas, uma preocupação recorrente em relação à definição das FPICs para a RM de Curitiba e demais regiões foi o apontamento da necessidade de se identificar a capacidade institucional para a real execução dessas funções públicas, ou seja, apesar de não apontada explicitamente enquanto critério, a realidade institucional, política, gerencial e de insuficiência de força de Estado constitui fator relevante para a definição atual das FPICs no Estado do Paraná.

Conforme o entrevistado da SEDU, visando garantir a possibilidade de execução das FPICs “conceitualmente, elas podem ser extremamente amplas, diversificadas, mas institucionalmente e regionalmente devem ser mais restritas e colocadas em uma hierarquia de exequibilidade e de importância”. Ao se reportar às dimensões conceitual e institucional, o entrevistado explicita a limitação da quantidade de funções públicas em função de uma hierarquia de exequibilidade como critério para a definição das FPICs e operacionalização do Estatuto da Metrópole nas RMs paranaenses.

Se a definição das FPICs, por parte dos entrevistados, apresentou certa uniformidade conceitual e de interpretação a partir da legislação federal – Constituição Federal de 1988, no que tange à predominância do interesse comum e o compartilhamento de responsabilidades, e o Estatuto da Metrópole, em relação aos efeitos e impactos presentes em território que abarque mais de um município –, a exposição acerca de serviços públicos de interesse comum não apresentou referenciais legais ou teóricos e apoiou-se em interpretações próprias, tendo sido genericamente definidos como atividade operacional prestada pelo poder público, passível de cobrança e decorrentes da função pública.

atividades desenvolvidas pelos poderes públicos das três esferas, a exemplo da coleta de lixo, transporte coletivo, serviços de saúde e educação (entrevistado 1, ago 2017)

função que cabe aos órgãos públicos de atendimento à sociedade com cobrança ou não (entrevistado 2, ago 2017)

uma questão de escala, já que esses serviços ocorrem a partir do detalhamento das FPICs

a parte operacional das FPICs. Em alguns casos isso é mais evidente, como no caso do meio ambiente, a oferta de água potável ou serviço de coleta e tratamento de esgoto (entrevistado 3, ago 2017)

serviços oriundos das atuais FPICs e dos novos desafios da instituição metropolitana, identificados a partir das demandas atuais da RMC e da atualização das informações do PDI 2006 (entrevistado 4, ago 2017)

serviços que podem trazer possibilidade de melhoria da qualidade de vida das pessoas e por isso devem ser realizados da melhor maneira possível para propiciar o desenvolvimento social (entrevistado 6, set 2017)

Em relação ao significado ou importância das FPICs para uma RM, tecnicamente foram apontadas como o “norte da atuação institucional”, uma vez que são definidoras das questões a serem priorizadas pelo órgão metropolitano, e que adquirem expressividade a partir de sua determinação legal, facilitando a gestão integrada e garantindo maior “força institucional para atuação e implementação de ações metropolitanas”. Politicamente, a relevância das FPICs apareceu relacionada à possibilidade de atendimento das demandas da população metropolitana e de conversão dessas demandas em legislação, que reforçaria e asseguraria, em certa medida, esse atendimento por parte do poder público.

No entendimento do MPPR, as FPICs são essenciais para o exercício de uma cidadania metropolitana, ao acesso e satisfação das demandas básicas da sociedade de um determinado aglomerado urbano. Nesse sentido, observa que se houver um processo maduro de discussão para a definição dessas funções, cada RM vai fixar FPICs bem específicas, de acordo com as demandas mais prementes de cada região.

Quanto aos critérios mencionados como relevantes no atual processo de definição das FPICs, embora tenham sido citadas a experiência dos técnicos e a possibilidade real de atuação do órgão metropolitano, especificamente para a RMC foram apontados como ponto de partida para a definição das FPICs: o rol de funções

e serviços públicos de interesse comum arrolados desde a legislação federal dos anos 1970, o PDI RMC 2006 – definido como “parte de um processo de trabalho que envolveu a participação de instituições, prefeituras e população nos anos 2001” - e o próprio Estatuto da Metrópole. De acordo com os técnicos da COMEC, até o presente momento, foi elaborada uma minuta de lei, encaminhada ao MPPR, definindo inicialmente como FPICs: uso e ocupação do solo, sistema viário e mobilidade, meio ambiente e proteção dos mananciais e desenvolvimento socioeconômico, incluindo-se aqui habitação e turismo⁵⁸.

No que tange a participação da sociedade civil, evidenciou-se que nesse momento o envolvimento e a discussão estão restritos à esfera pública, tanto a técnica quanto a política, que tem a obrigatoriedade de cumprir as exigências advindas do Estatuto da Metrópole para evitar a responsabilização do governador do Estado. Ainda especificamente em relação à RMC, de acordo com os entrevistados, não existe uma proposta pública de minuta de lei e, portanto, a participação e as discussões com a sociedade civil estão sendo postergadas para o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), documento que deve obrigatoriamente ser discutido pelos atores metropolitanos.

Em relação às demais regiões metropolitanas do Paraná, a SEDU vem realizando fóruns regionais⁵⁹ em cada RM em conjunto com a Comissão de Assuntos Metropolitanos da ALEP para debate com a sociedade civil. Nesses fóruns, os entrevistados destacam que afloram os interesses de representação política como “o medo de deixar de ser RM ou o medo de não ter mais uma unidade regional” ou os interesses de representação política específica, como o de deputados que representam determinadas RMs.

Quanto aos instrumentos e ações para a execução e o inter-relacionamento das FPICs, o PDUI, devidamente aprovado pela Assembléia Legislativa do Estado do Paraná, é unanimidade nas falas técnicas e políticas dos entrevistados como o

⁵⁸ Para as demais RMs do Paraná, o Estatuto da Metrópole foi apontando como grande norteador dessa discussão que definiu, preliminarmente, três FPICs prioritárias: meio ambiente, uso e ocupação do solo e mobilidade, elencadas com o objetivo de formular processos institucionais para a execução e estruturação dessas funções.

⁵⁹ De acordo com o entrevistado da ALEP, em 2015 foram realizados 8 fóruns regionais em cada RM do Paraná, contatados 190 municípios e convidados os principais atores dessas regiões: representantes do Ministério Público, prefeitos, vereadores e servidores públicos do governo do Estado e das prefeituras municipais.

grande instrumento norteador da definição e detalhamento das ações metropolitanas. No caso da RMC, o PDI 2006 é citado como instrumento de referência para o Paraná e para instituições metropolitanas de outros estados, sendo considerado o ponto de partida para elaboração do PDUI e, posterior desenvolvimento dos planos setoriais, ainda não definidos. Em termos de governança, as Câmaras Técnicas Temáticas, definidas a partir das FPICs, foram apontadas como os principais instrumentos técnicos com a participação dos municípios e da sociedade civil e a criação do Fundo Metropolitano com o sistema de alocação de recursos como o garantidor da atuação institucional no planejamento e gestão da RMC⁶⁰.

Em linhas gerais, as análises das falas dos entrevistados permite depreender que: (i) as exigências legais advindas do Estatuto da Metrópole pautam o ritmo e conduzem a linha de atuação das instituições envolvidas no processo atual de discussão da proposta para reformatação dos órgãos de planejamento e gestão metropolitanos do estado do Paraná; (ii) uso e ocupação do solo, meio ambiente – especialmente mananciais de abastecimento –, transporte e sistema viário constituem, historicamente, as temáticas centrais tratadas pela COMEC e que, portanto, migram e estruturam tanto os Planos de Desenvolvimento Integrado da RMC quanto os discursos técnicos e políticos a respeito das FPICs; (iii) o PDI RMC 2006 consolida a visão técnica da COMEC no que tange a leitura e proposta de ordenamento territorial da RMC, constituindo-se em referencial para a discussão atual sobre as funções públicas de interesse comum e sua gestão na metrópole de Curitiba; e (iv) o PDUI é compreendido como o instrumento necessário e de maior relevância para a operacionalização e o inter-relacionamento das funções públicas de interesse comum, assim como a implementação da governança interfederativa constitui a única possibilidade de concretização desse planejamento e de gestão do território metropolitano.

Cumprе destacar, no que diz respeito à moradia que, a partir das entrevistas, ficou patente que (i) a moradia, especialmente de interesse social, é

⁶⁰ Para as outras RMs do Estado, os PDUIs das respectivas regiões, com foco nas três FPICs consideradas prioritárias e previamente definidas pela SEDU, também são apontados como principal instrumento cogitado até o presente momento. O entendimento é de que o conjunto de instrumentos para as regiões metropolitanas de Cascavel, Londrina e Maringá deve ser concebido posteriormente a partir dos interesses dos respectivos representantes locais e regionais.

interpretada técnica e politicamente como função pública de interesse comum setorial para a RM de Curitiba e ligada à ideia de produtivismo habitacional, uma vez que constitui demanda da população metropolitana excluída do mercado imobiliário formal, e que exige atuação integrada para o planejamento da produção de habitação e lotes e para a adequação da ocupação de moradias irregulares na região; (ii) historicamente, existe um descompasso entre a atuação das companhias habitacionais na RMC e as diretrizes de planejamento territorial metropolitano elaboradas pela COMEC para os municípios, gerando situações sistemáticas de conflito urbano-ambiental; e que (iii) a moradia integra o rol de FPICs em discussão para a RMC vinculada/ subordinada ao desenvolvimento socioeconômico.

Por fim, vale destacar que na interpretação do MP, a maior conquista advinda do Estatuto da Metrópole é o reconhecimento da governança interfederativa que, ao horizontalizar a gestão em uma região, cria o máximo de condições de igualdade no processo decisório que envolve interesses considerados comuns.

Por outro lado, é unânime entre os entrevistados que a implementação desse modelo de governança constitui o maior desafio para o futuro e a efetividade do planejamento urbano e da gestão das aglomerações urbanas, especialmente as metropolitanas.

O maior desafio para implantação do Estatuto da Metrópole não vai ser identificar as FPICs, talvez não seja construir o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, porque isso é uma questão muito técnica, mas colocar isso na prática e fazer a gestão desse Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado de forma compartilhada.

Como reunir todos esses municípios para deliberar sobre essas funções com interferência na vida 3,5 milhões de pessoas que habita a nossa metropolitana, conciliando interesses? (Entrevistado 6, set 2017)

5 REFLEXÕES FINAIS - MORADIA COMO FPIC: DESAFIO AO PLANEJAMENTO DA METRÓPOLE DE CURITIBA

O modelo de urbanização brasileiro, desigual e excludente, imprimiu às metrópoles características que se expressam na morfologia e paisagem urbanas, na (falta de) qualidade ambiental e de mobilidade das pessoas, na (im)possibilidade de acesso à moradia adequada e à terra urbanizada, e que se traduzem nas condições de vida da população metropolitana.

O elevado custo da terra urbanizada associado aos baixos salários impõe continuamente a produção do espaço metropolitano a partir da lógica de periferização e precarização das moradias populares, produzindo metrópoles cada vez mais marcadas pela segregação socioespacial, e evidenciando a relevância da relação entre metropolização e moradia.

Ao cumprir papel central na produção do espaço urbano metropolitano, a moradia precária desvela e materializa exemplarmente as situações espoliativas a que está submetida grande parcela da população que enfrenta cotidianamente as longas jornadas nos transportes coletivos, a precariedade das condições de vida em assentamentos informais e casas autoconstruídas, a carência de infraestrutura básica – vias pavimentadas, iluminação pública, abastecimento de água, esgotamento sanitário e drenagem urbana –, a inexistência de áreas verdes e de equipamentos culturais e de lazer.

Uma vez que o direito à moradia está intimamente relacionado a um modelo de organização da sociedade e, especialmente, ao modelo de organização do território - suporte para a sobrevivência e o desenvolvimento humano -, explicita-se o vínculo da temática da moradia com as políticas territoriais, ou seja, com as políticas de planejamento urbano. No entanto, apesar dessa inegável vinculação, a moradia adequada como direito humano não tem sido incorporada pela política urbana tradicional, estabelecendo, cada vez mais, uma contradição permanente entre o ordenamento urbanístico – planejamento urbano e legislação –, sua gestão e a realidade cultural, econômica e social das metrópoles brasileiras.

O modelo de planejamento urbano historicamente praticado no Brasil, regido por instrumentos urbanísticos concebidos para as áreas controladas pelo mercado imobiliário formal, ignorando e invisibilizando os espaços informais, e pautado pela reprodução da lógica produtivista, setorial e restrita ao habitat da política

habitacional, ao não dialogar com realidade das metrópoles brasileiras, reproduz e reforça as condições de exclusão, precariedade e espoliação urbana nesses espaços.

Como apresentado anteriormente, os habitantes da metrópole de Curitiba, em especial os de baixa renda, vivenciam um processo de precarização paulatina do habitar, dificultando e distanciando o cidadão metropolitano da concretização da moradia adequada como direito humano e como direito à metrópole em Curitiba.

A constatação de que a moradia não foi arrolada legalmente como FPIC na RMC, isentando a COMEC da obrigatoriedade de atuação nesse campo, associada à identificação da ausência de estratégias, programas, planos ou instrumentos urbanísticos específicos para o seu tratamento em âmbito metropolitano nos PDIs de 1978 e 2006, permitem afirmar que não se construiu, ao longo do tempo, uma leitura e posicionamento institucional abrangentes, em termos de diagnóstico e proposição para o enfrentamento do seu tratamento, tampouco se elaborou uma política pública de moradia para a metrópole de Curitiba.

Identificou-se também que, ao não tratar a problemática da moradia, a questão foi, historicamente, interpretada pela COMEC como demanda metropolitana setorial muito ligada à produção de habitação e de lotes para a população de baixa renda, cabendo ao órgão metropolitano um papel auxiliar, de suporte às Companhias de Habitação - Cohapar e à Cohab CT - para a implantação de ações e programas específicos e, normalmente, dissociados de uma política territorial metropolitana.

Em ambos os PDIs a moradia, especialmente a de interesse social, é reconhecida como questão metropolitana, oriunda de um processo de valorização da terra urbanizada e consequente exclusão da população de menor renda para áreas periféricas e, geralmente, inadequadas ao uso e ocupação do solo.

O PDI RMC de 1978 reconheceu a questão da moradia como problemática metropolitana setorial, interpretando o papel da COMEC de forma subsidiária na implantação de novos conjuntos habitacionais coordenados pelas Companhias Habitação do Paraná e de Curitiba.

O Plano de 2006, por sua vez, explicitou a exclusão da parcela mais pobre da população do mercado de terras na metrópole como indutor de uma forma de ocupação indesejada e antagônica em relação às propostas definidas nos processos de planejamento metropolitano, uma vez que inadequada do ponto de vista

ambiental e de infraestrutura. Além disso, o PDI RMC de 2006 reconheceu a estreita relação do mercado de terras e da renda no processo de uso e ocupação do solo metropolitano, especialmente o irregular, inferindo a necessidade de mecanismos interinstitucionais para o enfrentamento das questões e consolidação de um planejamento integrado e contínuo de demandas consideradas históricas na RMC. Constatou, portanto, a realidade existente e os desafios socioespacial, socioambiental, político e institucional inerentes à concretização do planejamento territorial mais justo socialmente e equilibrado ambientalmente.

Apesar dessa compreensão e elaboração de diagnóstico social identificando a complexidade da realidade e da dinâmica metropolitana existente, o PDI RMC 2006 restringiu-se à proposição de dois instrumentos urbanísticos, um macrozoneamento de uso do solo e um conjunto de diretrizes para o sistema viário metropolitano, e à apresentação de um rol de recomendações e orientações para a implementação de instrumentos necessários ao ordenamento da expansão e do crescimento urbanos. Nesse sentido, evidencia-se a compreensão do papel institucional e, portanto, de atuação do órgão metropolitano ainda fortemente atrelados à disciplina do uso e ocupação do solo a partir da definição de instrumentos urbanísticos tradicionais, como os zoneamentos e diretrizes viárias, como as principais ferramentas para garantir o ordenamento do território. Ao não incorporar ferramentas de indução da ocupação ou de regulação do mercado de terras em escala metropolitana, pode-se afirmar que o Plano não formulou diretrizes, estratégias, nem planos, projetos ou instrumentos urbanísticos específicos para o enfrentamento da moradia como questão metropolitana e FPIC na RMC.

Importante destacar que a dificuldade de se aplicar instrumentos de indução da ocupação urbana de modo conjunto, a exemplo dos previstos no Estatuto da Cidade, esbarra na própria questão federativa, uma vez que a política urbana é definida como atribuição municipal pela CF, o que demandaria avançar na criação de instrumentos de ação compartilhada para atuar em escala metropolitana. Nesse sentido, o desafio é: como ir além da ferramenta tradicional de ordenamento territorial de uso do solo – macrozoneamento – para incorporar instrumentos urbanísticos que, de fato, teriam mais força para atuar nas causas que produzem a precarização da moradia metropolitana?

Cumprе ressaltar que a visão que se consolidou acerca da moradia no processo de planejamento metropolitano desde o Plano de 1978 e que não foi

reformulada pelo PDI RMC 2006, que se revela também nas falas técnicas e políticas da COMEC, é de que a questão da moradia deve ser tratada pelo Estado como uma ação subsidiária e complementar ao mercado imobiliário formal quando este é incapaz de fornecer habitação para determinadas faixas de renda da população. Trata-se, portanto, de corrigir uma falha de mercado e não de interpretar as dinâmicas de ocupação do território em suas vertentes histórica, econômica e social e incorporá-las ao processo de planejamento urbano.

Embora haja diferenças marcantes nos Planos de 1978 e de 2006 acerca da interpretação do papel da moradia, especialmente a de baixa renda, na consolidação do espaço e como demanda metropolitana, é possível concluir, a partir da constatação da inexistência de ferramentas e ações específicas e articuladas aos instrumentos de uso e ocupação do solo, que a questão da moradia não possuiu centralidade no planejamento metropolitano da RMC, sendo interpretada e tratada de modo setorial e, portanto, desvinculada e desarticulada das demais FPICs.

Reconhecer a moradia como questão integradora das demais FPICs, significa compreendê-la como porta de entrada do direito à metrópole, prevalecendo a apropriação (uso) do espaço pelos cidadãos e sua transformação para satisfazer e expandir necessidades e possibilidades da coletividade. Incorporar a ideia de direito à vida urbana a partir da moradia adequada, significa subverter os esquemas de redução da complexidade social que tem conduzido, historicamente, o planejamento urbano brasileiro. Ao restringir a moradia como o espaço que visa atender às expectativas elementares - comer, dormir e reproduzir-se – o planejamento urbano tradicional condiciona o modo de agir, pensar e habitar das pessoas, impossibilitando a fruição da metrópole como o espaço de realização dos desejos, necessidades, sonhos e imaginário de seus cidadãos.

O não reconhecimento da moradia como geradora das demais demandas urbano-metropolitanas, articuladora e integradora das demais FPICs e crucial para o planejamento territorial, reforçou, ao longo do tempo, a concepção e o tratamento setorial das políticas metropolitanas na RMC. Igualmente, contribuiu com a estruturação de um planejamento urbano fragmentado, que priorizou determinadas temáticas, a exemplo do meio ambiente, setorial com forte atuação da COMEC nos âmbitos normativo e de intervenção urbanística em assentamentos informais para a proteção dos mananciais de abastecimento público.

Outro aspecto fundamental e intimamente relacionado ao planejamento urbano diz respeito à institucionalização e gestão metropolitanas. Do ponto de vista institucional, cumpre lembrar que no período de elaboração do PDI RMC 1978 tanto as atribuições quanto o processo de tomada de decisões do órgão eram previamente definidos pela União e compulsoriamente incorporados pelo Estado, não sendo, portanto, objetos de discussão no âmbito o Plano, apesar dos reflexos inequívocos na estrutura organizacional da COMEC. Conforme o PDI RMC 2006, a atual estrutura organizacional do órgão, vigente desde a sua criação e baseada em um conjunto de dispositivos legais das décadas de 1970 e 1990⁶¹, reflete o critério de departamentalização com vinculação a unidades hierárquicas de trabalho, baseado nas atribuições legalmente instituídas para o órgão e que não permitem a inclusão de mecanismos flexíveis de gestão e a criação de espaços institucionais abertos à participação dos municípios e da sociedade civil no processo de planejamento e gestão metropolitanos.

Assim, a partir de uma estrutura organizacional essencialmente verticalizada – com grande número de agentes decisores - e hierárquica, a COMEC apresenta, em nível executivo, três diretorias às quais se vinculam sete departamentos distribuídos de acordo com as responsabilidades e tarefas do órgão⁶².

Comparativamente à estrutura organizacional vigente desde 1978, marcada pela hierarquia, burocracia e rigidez, a proposta do PDI RMC 2006 caracteriza-se por um formato aberto, flexível e orgânico “permitindo elevado grau de interação com o seu meio ambiente, de onde serão extraídos os insumos de seu trabalho diário”. (PDI RMC 2006, p. 275). Ao propor um modelo que incorpora a participação do/ municípios e da sociedade civil no processo decisório (Conselho Deliberativo) e um sistema de gestão das FPICs aberto às instituições que possuem atribuição legal para atuar sobre essas funções, a proposta apresentada no Plano avançou ao

⁶¹ Cumpre apontar que, de acordo com o PDI RMC 2006, “mesmo com as mudanças no âmbito das atribuições e competências da COMEC entre as legislações da década de 1970 e aquela que a transformou em autarquia (1994), as modificações introduzidas não alteraram o processo e a conformação institucional e organizativa do sistema de gestão metropolitano, contando-se, ainda, com a figura dos Conselhos Deliberativo e Consultivo vinculados à COMEC.” (PDI RMC 2006, p. 244)

⁶² O Decreto Estadual nº 698/95, que aprovou o Regulamento da COMEC, também definiu os respectivos departamentos vinculados às três diretorias, a saber: os departamentos de Planejamento, de Projetos e de Informações vinculados à Diretoria Técnica; os departamentos de Implantação e de Operações subordinados à Diretoria de Transportes Metropolitanos e os departamentos Administrativo e Financeiro afetos à Diretoria Administrativo-Financeira.

ajustar-se aos preceitos da democracia representativa e participativa da Constituição de 1988. Cumpre também apontar que o modelo proposto em 2006 pelo PDI RMC é convergente com os princípios e diretrizes estabelecidas para a governança interfederativa pelo Estatuto da Metrópole em 2015.

Vale lembrar que mesmo com as modificações no âmbito das atribuições e competências da COMEC, introduzidas pelas legislações entre as décadas de 1970 e 1990, não houve alteração do processo e nem da conformação institucional e organizativa do sistema de gestão metropolitano. Ou seja, o modelo institucional atual da COMEC reproduz basicamente a estrutura organizacional dos anos 1970, explicitando a necessidade de adequação ante as novas demandas de desenvolvimento e organização territorial, socioeconômica, ambiental e político-administrativa.

Assim, embora haja convergência entre as diretrizes para a governança interfederativa emanadas do Estatuto da Metrópole e a proposta institucional do PDI RMC 2006, considerando as transformações da realidade política e social ao longo dos 12 anos decorridos da elaboração do referido Plano, cabe refletir a respeito do papel e das atribuições da COMEC no contexto sociopolítico atual, para construir um sistema de planejamento metropolitano em que a tomada de decisões acerca dos interesses comuns seja, de fato, definida em âmbito metropolitano.

No que tange à estruturação dos discursos dos envolvidos na implementação do Estatuto da Metrópole no Paraná, chama a atenção a interpretação da moradia apenas enquanto problemática instalada - seja em função do déficit habitacional ou da ocupação de áreas impróprias do ponto de vista físico-ambiental - e demanda metropolitana crescente. Ou seja, a leitura, estruturação e reprodução do discurso técnico e político acerca da moradia restringe-se à constação da questão como problema-demanda, reconhecendo seus efeitos no território, sem identificar ou analisar suas causas e a relação intrínseca com o processo de produção da metrópole. Nesse sentido, pode-se verificar certa similaridade interpretativa acerca da moradia como problemática regional com a apresentada pelo PDI RMC 1978.

Em relação ao entendimento e discussão para definição prévia das funções públicas de interesse comum nesse processo, conceitualmente as FPICs são compreendidas pelos entrevistados como questões de interesse comum de um conjunto de municípios e que, por causarem impactos para todos os integrantes de

uma RM, requerem o compartilhamento de responsabilidades para o encaminhamento e efetivação de uma solução. Uso e ocupação do solo, meio ambiente – especialmente mananciais de abastecimento –, e mobilidade – transporte e sistema viário – constituem o rol de FPICs recorrentemente mencionadas pelos entrevistados e previamente indicadas como as futuras FPICs das RMs paranaenses, a exceção de Curitiba. Para a RMC, as FPICs propostas inicialmente foram uso e ocupação do solo, sistema viário e mobilidade regional, meio ambiente e proteção dos mananciais e desenvolvimento socioeconômico, evidenciando a migração das temáticas historicamente tratadas pela COMEC e pelos Planos de Desenvolvimento Integrado da RMC para compor o novo conjunto de FPICs da Região Metropolitana de Curitiba, assim como, para estruturar os discursos técnicos e políticos a respeito das FPICs no Paraná.

Do ponto de vista conceitual, depreende-se que o entendimento das FPICs está fortemente vinculado à Constituição Federal de 1988, no que tange à predominância do interesse comum e compartilhamento de responsabilidades, e ao Estatuto da Metrópole, no que diz respeito aos efeitos e impactos presentes ou produzidos em um território abrangendo mais de um município. A interpretação de função pública, por sua vez, não apresentou referencial jurídico ou teórico e foi compreendida de forma mais abrangente se comparada ao entendimento de serviço público, definido como atividade operacional prestada pelo poder público, passível de cobrança e decorrente da função pública.

A compreensão e formulação da moradia como FPIC apareceu sempre vinculada ao desenvolvimento socioeconômico, à demanda por produção de habitação e lotes para a população de baixa renda, a partir de um olhar setorial e, portanto, sem nenhuma centralidade na constituição dos interesses comuns metropolitanos no Paraná ou para a articulação das demais FPICs, sendo, assim, desconsiderada como elemento fundamental para o planejamento e a gestão territorial metropolitanos. A visão setorial e a desconsideração do caráter transversal, articulador e central da moradia para o planejamento metropolitano constituem, portanto, questões recorrentes tanto nos discursos quanto nos Planos.

Ainda em relação ao processo de implantação do Estatuto da Metrópole no Paraná, cumpre destacar que as exigências e prazos advindos da legislação federal pautam o ritmo e conduzem a forma de operacionalização do Estatuto conduzida pelo Governo do Estado, bem como determinam o PDUI como instrumento de maior

relevância para a operacionalização e o inter-relacionamento das funções públicas de interesse comum e apontam a governança interfederativa como a única possibilidade de concretização desse planejamento e gestão do território metropolitano. Especificamente para a RMC, o PDI RMC 2006 consolida a visão técnica da COMEC no que tange a leitura e proposta de ordenamento territorial da RMC e aparece como referencial para a proposta de novo arranjo institucional e para a discussão atual sobre a definição das funções públicas de interesse comum e sua gestão.

Assim, fica patente que o não reconhecimento da moradia como FPIC pelo órgão metropolitano contribui para o enfraquecimento do planejamento urbano na metrópole de Curitiba, bem como da própria instituição metropolitana, que ao interpretar a moradia setorialmente e não articulada às demais demandas metropolitanas, limita sua ação e o potencial de seus efeitos sociais e territoriais, reproduzindo e contribuindo, em certa medida, com o aprofundamento das desigualdades socioespaciais presentes na metrópole de Curitiba.

O afastamento da possibilidade de concretização do “direito à metrópole” e da construção de uma cidadania metropolitana promovem o esgarçamento da concepção da metrópole como um território para o exercício da política pública urbana de interesse comum e, conseqüentemente, contribuem com o enfraquecimento do órgão metropolitano como a instância mediadora e irradiadora da reflexão e das ações para o planejamento e a gestão das funções públicas de interesse comum na RMC. Assim, fortalece-se a ideia de autonomia municipal e a visão-ação municipalista, que agravam e afetam negativamente a vida do cidadão metropolitano.

Ao desconsiderar a metrópole dos baixos salários, como premissa do processo de planejamento urbano metropolitano criam-se propostas de uso e ocupação fundamentadas em zoneamentos urbanos desconexos da realidade socioeconômica de grande parte da população - especialmente a pobre – que não terá possibilidade de adquirir sua moradia através do mercado imobiliário formal. Assim, essa população buscará soluções próprias e factíveis que, conforme destacada por essa pesquisa, na maioria das vezes representam as soluções possíveis e, portanto, fora dos padrões de ocupação legalmente instituídos e estabelecidos pelo zoneamento, ficando assim excluídas do acesso ao direito à cidade.

Essa população de baixa renda que, por sua condição é extremamente demandante de infraestrutura e serviços públicos, alojada especialmente nos municípios periféricos, em Curitiba possui elevado nível de dependência da dinâmica metropolitana, especialmente com o município polo, que concentra riqueza e mercado de trabalho, fluxos de pessoas e mercadorias, serviços de educação e saúde, infraestrutura, e, portanto, congrega as atividades e serviços necessários à reprodução da vida das pessoas na metrópole.

Assim, torna-se evidente que essa população não foi e não será atendida exclusivamente pelo município onde se instalou, não somente pelas diferenças e assimetrias em termos de capacidade administrativa, institucional e financeira, condição característica dos municípios, especialmente os periféricos, mas pelo caráter das demandas dessa população que, ao transcender os limites político-administrativos municipais, reafirma a característica metropolitana e, portanto, de função pública de interesse comum da moradia.

As desigualdades intra-metropolitanas constituem outro desafio ao planejamento e gestão metropolitanos. Considerando a centralidade do polo no processo de metropolização, bem como de seu peso e poder em termos territoriais e políticos, fica patente o papel crucial do município polo, especialmente no âmbito decisório, nesse processo.

Embora essa percepção não tenha sido explicitada pelos entrevistados e tampouco pelo Estatuto da Metrópole, cumpre apontar que a proposta de novo arranjo institucional do PDI RMC 2006 reconhece essa questão ao incorporá-la no processo de tomada de decisões a partir de um critério de distribuição de poder entre os membros do Conselho Deliberativo. Apesar de atribuir um protagonismo inicial ao polo, ao estabelecer a população municipal como um dos critérios de variação do poder dos votos em Assembléia do Conselho Deliberativo, infere-se que a aprovação de conteúdos e instrumentos de execução das políticas públicas metropolitanas dependerá da habilidade e capacidade de articulação política entre os integrantes do Conselho.

Ainda no que diz respeito às desigualdades intra-metropolitanas, a consolidação de uma realidade de contrastes, especialmente a partir dos anos 1990, com a introdução de novos conceitos de morar com produtos mobiliários destinados à população de alta renda, os condomínios residenciais fechados, que se difundiram pelo espaço da periferia metropolitana, ampliaram ainda mais as disparidades do

ponto de vista econômico, socioambiental e socioespacial na metrópole de Curitiba. Tal realidade revela que seu processo de planejamento não foi capaz de prepará-la para a nova dimensão metropolitana que se apresenta na atualidade, e tampouco relativizar a ação do capital imobiliário na produção do espaço, priorizando uma cidade socialmente mais justa. Complementarmente, o processo de planejamento urbano do município polo, ao valorizar o solo urbano e, conseqüentemente, restringir o acesso de certos segmentos sociais à terra urbanizada, aprofundou e tornou mais aguda as desigualdades socioespaciais metropolitanas, reiterando o papel central exercido pela moradia como FPIC na metrópole de Curitiba.

O reconhecimento da moradia como FPIC na metrópole de Curitiba impõe desafios de ordem interpretativa e propositiva, de natureza técnica, política e social. Do ponto de vista interpretativo, destaca-se a necessidade de compreensão da relação intrínseca entre moradia e metropolização, de entendimento da lógica e interrelação existente entre renda, preço da terra urbanizada e precariedade da moradia e de interpretação do caráter estratégico da moradia como interesse comum e central na composição e articulação das demais demandas metropolitanas.

A centralidade da moradia e seu caráter de FPIC transversal e articuladora demandam, por sua vez, a necessidade de se pensar tecnicamente a moradia adequada em escala metropolitana e pautada, permanentemente, no princípio de redução das desigualdades socioespaciais. Nesse sentido, devem-se priorizar radicalmente propostas, instrumentos e ações de caráter inclusivo, com foco na cidade informal, abarcando a organização e regulação do mercado fundiário e habitacional da metrópole. Conferir centralidade à moradia adequada no processo de planejamento urbano significa incorporar instrumentos como a constituição de um banco de terras públicas destinado à moradia de interesse social, a promoção da ocupação prioritária de vazios urbanos da metrópole para moradia de interesse social, a composição de um fundo metropolitano para moradia adequada, a elaboração de programas e projetos de regularização e urbanização de assentamentos informais e moradias precárias, a estruturação de canais permanentes de comunicação, participação e deliberação da sociedade civil no processo de planejamento e gestão das políticas públicas de moradia na metrópole de Curitiba. Ou seja, optar e introduzir instrumentos promotores do “direito à metrópole” e da melhoria das condições de vida do cidadão metropolitano.

Outro aspecto fundamental diz respeito à necessidade de cooperação entre os entes da Federação, demandando articulação política para o enfrentamento das necessidades impostas pela moradia como FPIC. Nesse sentido, é imprescindível que se promova a horizontalização do processo decisório e de gestão metropolitanos com a implementação da governança interfederativa na RMC e a reestruturação organizacional da COMEC. A reformulação institucional do órgão metropolitano, compreendido como locus técnico e político do processo de planejamento, constitui a possibilidade de renovação e fortalecimento do planejamento urbano na metrópole de Curitiba.

No entanto, somente a reformatação institucional, embora fundamental, não assegura um processo de planejamento metropolitano consistente e eficaz, se não houver assertividade na definição do objeto de ação da entidade, delineado, no caso das RMs, pelas funções públicas de interesse comum. Portanto, definir as FPICs e o seu inter-relacionamento significa definir o próprio processo de planejamento da metrópole.

Assim, espera-se que essa pesquisa tenha contribuído para evidenciar a relação intrínseca entre renda, acesso à terra urbanizada, periferização e precarização da moradia na metrópole, e para destacar a centralidade do processo de produção da moradia, especialmente a de baixa renda, na conformação da metrópole de Curitiba, iluminando o caráter de função pública de interesse comum da moradia na RMC e demonstrando a sua centralidade como articuladora, integradora e geradora das demais demandas da população metropolitana a fim de reforçar a dimensão da unidade metropolitana e do interesse comum da moradia para o planejamento e a gestão urbanos da metrópole de Curitiba.

A continuidade de novos estudos a respeito da moradia adequada para todos como FPIC central no planejamento territorial poderia contribuir com o aprofundamento do conhecimento para o desenvolvimento de novas formas de pensar e executar o planejamento urbano metropolitano. É necessário e urgente criarmos uma nova cultura de planejamento urbano incorporando a ideia da moradia adequada como ponto de partida e onde cada ato de planejar comece com a pergunta: Como é possível subverter o planejamento urbano tradicional para convertê-lo em um instrumento capaz de contribuir com o acesso ao direito à metrópole? Como é possível incluir os excluídos do direito à metrópole? Como é possível incorporar a leitura socioeconômica e a metrópole dos baixos salários como

elementos estruturantes e subsídio para contribuir com a promoção do “direito à metrópole”?

REFERÊNCIAS

- ALVES, A. C. **Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões: Novas Dimensões Constitucionais da Organização do Estado Brasileiro.** Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo. Edição Especial em Comemoração aos 10 Anos de Constituição Federal por ocasião do XXIV Congresso Nacional de Procuradores do Estado, Setembro 1998. Disponível em: <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/revista/tes1.htm>> Acesso em: 20 fev. 2017.
- ANIBAL, F. Um em cada dez curitibanos vive em ocupações irregulares. **Gazeta do Povo**, Curitiba. 05 jul. 2013. Habitação, Caderno Vida e Cidadania. Disponível em: <www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/um-em-cada-dez-curitibanos-vive-em-ocupacoes-irregulares-bozrq7ka0qj226j4g9jtsy632> Acesso em: 15 fev. 2018.
- ASCHER, F. **Os novos princípios do urbanismo.** Coleção RG bolso, volume 4. São Paulo, Romano Guerra, 2010.
- BARROSO, L. R. **Saneamento Básico: Competências Constitucionais da União, Estados e Municípios.** Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico nº 11, REDAE, outubro de 2007. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-11-AGOSTO-2007-LUIS%20ROBERTO%20BARROSO.pdf>> Acesso em: 19 ago. 2017.
- BERNARDES, L. **Política urbana: uma análise da experiência brasileira.** Análise e Conjuntura. North America, 1.1, 13 set. 2007. Publicado originalmente em 1986. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/revista/analiseeconjuntura/viewarticle.php?id=8>> Acesso em 20 fev. 2017.
- BONDUKI, N. Do projeto moradia ao programa Minha Casa, Minha Vida. **Teoria e Debate**, n. 82, 2009. Disponível em: <<http://www.teoriaedebate.org.br/materias/nacional/do-projetomoradia-ao-programa-minha-casa-minha-vida?page=full>>. Acesso em: 30 jun. 2017.
- BOREKI, V. Superlotação lidera queixas. **Gazeta do Povo**, Curitiba. 28 fev. 2009. Transporte Coletivo, Caderno Vida e Cidadania. Disponível em: <www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/superlotacao-lidera-queixas-bg7ldq5xea2jxbclkwef8zq6m> Acesso em: 15 fev. 2018.
- BRASIL. Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 08 jun. 1973. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp14.htm> Acesso em: 17 jul. 2016.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em: 22 de abr. 2017.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm> Acesso em: 15 mai. 2017.

BRASIL. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em 15 mai. 2017.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República Direito à moradia adequada. **Por uma cultura de direitos humanos**. Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013. Disponível em <http://www.sdh.gov.br/assuntos/bibliotecavirtual/promocao-e-defesa/publicacoes-2013/pdfs/direito-a-moradia-adequada>> Acesso em: 07 abr. 2107.

CARDOSO, A.L.; ARAGÃO, T.A. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In: **O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais** / Adauto Lucio Cardoso (Org.). Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013. Disponível em: http://www.observatoriodasmetrolopes.net/download/mcmv_adauto2013.pdf> Acesso em 06 abr 2017.

CARDOSO, A. L. et al. **Vinte e dois anos de política habitacional no Brasil: da euforia à crise**. Organização Adauto Lucio Cardoso, Thêmis Amorim Aragão, Samuel Thomas Jaenisch. 1ª ed. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôlopes, 2017.

CÉSAR, P. S. M. et al. **A Gestão das Funções Públicas de Interesse Comum em Regiões Metropolitanas: o Caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte**, 2016. Disponível em https://www.convibra.com.br/upload/paper/2016/38/2016_38_13372.pdf> Acesso em: 09 jan. 2017.

CZYTAJLO, N. e SILVA, M. N. da. Políticas Habitacionales en las Metrôlopolis de Tucumán, Argentina y Curitiba, Brasil Elementos para un Abordaje Comparado (2000 – 2010) In: **Estudios urbanos comparados: oportunidades e desafios da pesquisa na América Latina**. Maria Encarnação Beltrão Sposito et al. Coordinación general de Olga Castreghini de Freitas Firkowski et al. 1ª ed. San Miguel de Tucumán: Universidad Nacional de Tucumán, 2016.

DENIZO, V. Papéis do estado na questão habitacional: reflexões conceituais. **Anais: Encontros Nacionais da ANPUR**, Recife, v. 15, 2013.

DESCHAMPS, M. V. e CINTRA, A. Movimento pendular para trabalho na Região Metropolitana de Curitiba: uma análise das características de quem sai e de quem fica. In: MOURA, R.; FIRKOWSKI, O. L. C. de F. (Org.). **Dinâmicas intrametropolitanas e produção do espaço na Região Metropolitana de Curitiba**. Curitiba: Letra Capital Editora, 2009. p. 211-251

FANINI, V. A instituição de gestão da Região Metropolitana de Curitiba. In **Revista Metrôlopolis em Revista nº 3**. Curitiba: COMEC, 2001.p. 29-32.

FIRKOWSKI, O. L. C. de F. **A nova territorialidade da indústria e o aglomerado metropolitano de Curitiba**. 278 f. Tese (Doutorado em Geografia Humana). Faculdade de Filosofia, Línguas e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.

FIRKOWSKI, O. L. C. de F. Por que as Regiões Metropolitanas no Brasil são Regiões mas não são Metropolitanas. In **Revista Paranaense de Desenvolvimento** nº 122. Curitiba: IPARDES, 2012. p. 19-38.

FIRKOWSKI, O. L. C. de F. Metrôpoles e Regiões Metropolitanas no Brasil: Conciliação ou Divórcio? In **Território metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano**. Editores: Bernardo Alves Furtado, Cleandro Krause, Karla Christina Batista de França. Brasília: Ipea, 2013. p. 21-51.

FRANÇA, K. C. B. **Habitação de Interesse Social e Governança Urbana: Desafios, Resistências e Potencialidades na Área Metropolitana de Brasília**, 2015, 332 f. Tese (doutorado) apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade de Brasília. Brasília. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/19192> Acesso em 18 jul. 2017.

FRANZONI, J. A e HOSHINO, T. de A. P. **Da urbanização periférica ao direito à metrópole: a Lei 13.089/2015 no reescalonamento da política urbana**. Artigo Revista Brasileira de Direito Urbanístico, Belo Horizonte, Fórum 2015. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/redeipea/images/pdfs/governanca_metropolitana/da_urbanizacao_periferica_ao_direito_a_m.pdf Acesso em: 15 jul. 2016.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). **Déficit Habitacional no Brasil 2010**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2013. Disponível em <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/deficit-habitacional/216-deficit-habitacional-municipal-no-brasil-2010/file> Acesso em 14 de julho de 2016.

GARSON, S. **Regiões metropolitanas: por que não cooperam?** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2009. Disponível em http://www.observatoriodasmetrosoles.net/new/images/abook_file/livro_solgarson.pdf Acesso em: 22 fev. 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Sinopse#censo2010. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/2191-novo-portal/np-resultados/15286-regioes-metropolitanas-censo2010.html> Acesso em: 17 nov. 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Downloads Estatísticas. Disponível em: https://downloads.ibge.gov.br/downloads_estatisticas.htm Acesso em: 17 nov. 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Censo 2010: Aglomerados Subnormais - Primeiros Resultados, 2011. Disponível em: <https://ww2.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/imprensa/ppts/00000015164811202013480105748802.pdf> Acesso em: 17 jan. 2018.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Faces da Metropolização no Brasil: Desafios Contemporâneos na Gestão das Regiões Metropolitanas. In: **Infraestrutura social e urbana no Brasil: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas**, Brasília: Ipea, 2010.

INSTITUTO GRPCOM. Os invisíveis. **Gazeta do Povo**, Curitiba. 09 jan. 2017. Blog Giro Sustentável. Disponível em: < <http://www.gazetadopovo.com.br/blogs/giro-sustentavel/os-invisiveis/>> Acesso em: 15 fev. 2018.

KLINK, J. Virando a governança metropolitana de ponta cabeça: Reescalonamento e reestruturação do Estado desenvolvimentista no espaço metropolitano. In **Um novo planejamento para um novo Brasil?** Organizadoras: Ester Limonad, Edna Ramos Castro. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2014. p. 121-148

KLINK, J. Por que as regiões metropolitanas continuam tão ingovernáveis? Problematizando a reestruturação e o reescalonamento do estado social-desenvolvimentista em espaços metropolitanos. In **Território metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano**. Editores: Bernardo Alves Furtado, Cleandro Krause, Karla Christina Batista de França. Brasília: Ipea, 2013. p. 83-113.

KOWARICK, L. **Escritos Urbanos**. São Paulo: Editora 34, 2000. p. 19-55

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2015.

LENCIONI, S. **A metamorfose de São Paulo: o anúncio de um novo mundo de aglomerações difusas**. Revista paranaense de desenvolvimento, Curitiba, n. 120, p.133-148, jan./jun. 2011. Disponível em: <<http://www.ipardes.pr.gov.br/ojs/index.php/revistaparanaense/article/download/176/672>> Acesso em: 03 mar. 2017.

LIMA et al. Ocupação urbana em área de mananciais: análise de densidade e índice de ocupação como evidências de um padrão em consolidação nos municípios de Pinhais e Piraquara - Região Metropolitana de Curitiba. In: MOURA, R.; FIRKOWSKI, O. L. C. de F. (Org.). **Dinâmicas intrametropolitanas e produção do espaço na Região Metropolitana de Curitiba**. Curitiba: Letra Capital Editora, 2009. p. 269-294.

MARCHIORI, R. “Pivôs da crise” padecem no ônibus. **Gazeta do Povo**, Curitiba. 09 jan. 2017. Curitiba, Caderno Vida e Cidadania. Disponível em: < <http://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/pivos-da-crise-padecem-no-onibus-eizk0j83rsyg2t87u6c7jr2a6>> Acesso em: 15 fev. 2018.

MARICATO, E. **Urbanismo na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras**. São Paulo Perspec. vol.14 no.4 São Paulo Oct./Dec. 2000. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/spp/v14n4/9749.pdf> > Acesso em: 10 fev. 2017.

MARICATO, E. **Metrópoles desgovernadas**. Estudos Avançados vol. 25 nº 71. São Paulo janeiro-abril 2011. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_issuetoc&pid=0103-401420110001&lng=pt&nrm=iso> Acesso em: 20 fev. 2017.

MARICATO, E. **Brasil, Cidades: alternativas para a crise urbana**, 5ª Edição, Editora Vozes. Petrópolis, 2011.

MARICATO, E. **O impasse da política urbana no Brasil**, 3ª Edição, Editora Vozes. Petrópolis, 2014.

MEDAUAR, O. Serviço Público. In Revista de Direito Administrativo 189. Julho-setembro. 1992. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45285/47720>> Acesso em: 22 jan. 2018.

MELLO, C. A. B de. **Curso de Direito Administrativo**. 32ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

METRÓPOLIS EM REVISTA nº 1. Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC), 1999- 2002. Curitiba: 1999. 74 p.

METRÓPOLIS EM REVISTA nº 2. Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC), 1999- 2002. Curitiba: 2000. 70 p.

METRÓPOLIS EM REVISTA nº 3. Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC), 1999- 2002. Curitiba: 2001. 89 p.

METRÓPOLIS EM REVISTA nº 4. Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC), 1999- 2002. Curitiba: 1999. 77 p.

MEYER, R. M. P. **Atributos da metrópole moderna**. São Paulo em perspectiva, São Paulo, v. 14, n. 4, p. 3-9, 2000. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v14n4/9747.pdf>> Acesso em: 03 mar. 2017.

MONTE-MÓR, R.L. Do urbanismo à política urbana: notas sobre a experiência brasileira. In: COSTA, G.M. & MENDONÇA, J.G. (orgs.) **Planejamento Urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas**. Belo Horizonte: Ed. C/Arte, 2008. p. 31-65.

MOREIRA, D. de A.; GUIMARÃES, V.T. **Regiões Metropolitanas e Funções Públicas de Interesse Comum: o ordenamento territorial diante do Estatuto da Metrópole**, 2015. Disponível em <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/viewFile/18847/14065>> Acesso em: 05 mar. 2017.

MOURA, R; DELGADO, P; DESCHAMPS, M; CARDOSO, N. A. **A realidade das áreas metropolitanas e seus desafios na federação brasileira: diagnóstico sócio-econômico e da estrutura de gestão**. Seminário Internacional Desafio da Gestão das Regiões Metropolitanas em Países Federados. Brasília, 2004. Disponível em <<http://www.forumfed.org/libdocs/BrazilMUN04/BrazilMUN04-Moura-p.pdf>> Acesso em: 04 mar. 2017.

MOURA, R.; RODRIGUES, A. L. (Org.) **Como andam Curitiba e Maringá**. Rio de Janeiro: Letra Capital, Observatório das Metrópoles, 2009. 370 p.

MOURA, R.; FIRKOWSKI, O. L. C. de F. Introdução: transformações na ordem urbana da RMC. In **Curitiba: transformações na ordem urbana** [recurso

eletrônico]. Organização Olga Lúcia Castreghini de Freitas Firkowski, Rosa Moura; coordenação Luiz César de Queiroz Ribeiro. 1ª. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital : Observatório das Metrópoles, 2014. Disponível em:
http://www.observatoriodasmetrolopes.net/download/serie_ordemurbana_curitiba.pdf> Acesso em: 03 jul. 2017.

MOURA, R.; HOSHINO, T. de A. P. **Estatuto da Metrópole: enfim, aprovado! Mas o que oferece   metr poliza  o brasileira?** Disponível em:
http://www.observatoriodasmetrolopes.net/download/estatuto_metr pole_artigo_rosa.pdf> Acesso em 15 mai. 2017.

OLIVEIRA, F de. **Crítica   razão dualista: o ornitorrinco**. 1ª Ed., 4ª reimpr. São Paulo: Boitempo, 2013.

PARANÁ. Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC). **Plano de Desenvolvimento Integrado: organização espacial**. Curitiba, 1978.

PARANÁ. Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC). **Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Curitiba: propostas de ordenamento territorial e novo arranjo institucional**. Curitiba, 2006. 303 p.

PARANÁ. Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC). Lei Estadual n  6517 de 2 de Janeiro de 1974.
<http://www.comec.pr.gov.br/arquivos/File/leie6517-74.pdf>> Acesso em 23 de julho de 2016.

PARANÁ. Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC). Lei Estadual n  11027 de 28 de dezembro de 1994.
<http://www.comec.pr.gov.br/arquivos/File/leie11027-94.pdf>> Acesso em 23 de julho de 2016.

PARANÁ. Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC). Decreto Estadual n  698 – 28 de abril de 1995.
<http://www.comec.pr.gov.br/arquivos/File/decretoe698-95.pdf>> Acesso em 23 de julho de 2016.

PARANÁ. Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC). Decreto Estadual n  2635 – 20 de outubro de 2015.
<http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=147974&indice=1&totalRegistros=1>> Acesso em 02 de dezembro de 2017.

PEREIRA, G; SILVA, J. M. A rede que se espalha: Programa Minha Casa Minha Vida e acessibilidade urbana. In **Curitiba: transformações na ordem urbana** [recurso eletrônico]. Organização Olga Lúcia Castreghini de Freitas Firkowski, Rosa Moura; coordenação Luiz César de Queiroz Ribeiro. 1ª. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital : Observatório das Metr poles, 2014. Disponível em:
http://www.observatoriodasmetrolopes.net/download/serie_ordemurbana_curitiba.pdf> Acesso em: 03 jul. 2017.

RIBEIRO, L. C. Q. **Cidade e cidadania: inclusão urbana e justiça social**. In Ciência e Cultura. vol.56 n .2 São Paulo Abril/Junho 2004. Disponível em:
<http://cienciaecultura.bvs.br/pdf/cic/v56n2/a20v56n2.pdf>> Acesso em 08 maio 2018.

RIBEIRO, L. C. Q. **Hierarquização dos Grandes Espaços do Brasil. Hierarquização e identificação dos espaços urbanos**. Rosa Moura et al. Organizador Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2009. Disponível em: <observatoriodasmetrolopes.net/images/abook_file/Vol1_hierarquizacao_identificacao_espacos_urbanos.pdf> Acesso em: 28 fev. 2017.

RODRIGUES, A. L. Ingovernabilidade Metropolitana e Segregação Socioespacial: Receita para explosão da violência. In **Território metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano**. Editores: Bernardo Alves Furtado, Cleandro Krause, Karla Christina Batista de França. Brasília: Ipea, 2013. p. 53-82.

RODRIGUES, A. L.; CINTRA, A.; MAGALHÃES, M. V.; MOURA, R. **O Estado de Paraná no Censo 2010**. Disponível em: <www.observatoriodasmetrolopes.net/download/PR_Censo2011.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2017.

ROLNIK, R. **Regulação urbanística no Brasil: conquistas e desafios de um modelo em construção**. Anais do Seminário Internacional: Gestão da Terra Urbana e Habitação de Interesse Social, PUCCAMP, 2000.

ROLNIK, R. A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país: avanços e desafios. In **Políticas Sociais - acompanhamento e análise nº 12**, IPEA, 2006. p.199-210. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_12_completo.pdf> Acesso em: 05 jul. 2017.

ROLNIK, R. **O direito à moradia no Brasil e no mundo**. CEATEC PUC-Campinas, São Paulo, 26 ago. 2008. Entrevista. Disponível em: < <http://periodicos.puc-campinas.edu.br/seer/index.php/oculum/article/viewFile/368/348>> Acesso em: 12 mar. 2017.

ROLNIK, R. **Press-release da Relatoria Especial da ONU para a Moradia Adequada**, publicado em 30 de abril de 2009. Disponível em <<https://raquelrolnik.wordpress.com/2009/04/30/relatora-da-onu-se-pronuncia-sobre-politica-habitacional-do-brasil/#more-23>> Acesso em: 22 abr. 2017.

ROLNIK, R. **10 anos do Estatuto da Cidade: das lutas pela Reforma Urbana às cidades da Copa do Mundo**, 2012. Disponível em: <<https://raquelrolnik.files.wordpress.com/2013/07/10-anos-do-estatuto-da-cidade.pdf>> Acesso em: 01 set. 2016.

ROLNIK, R. **Gerra dos Lugares: A colonização da terra e da moradia na era das finanças**. 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2015.

ROLNIK, R.; NAKANO, K. **Direito à moradia ou salvação do setor?** Tendências e Debates, Opinião, Folha de São Paulo, 14 de março de 2009. Disponível em: < <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz1403200909.htm>> Acesso em 12 mai. 2017.

ROYER, L. de O. Municípios “Autárquicos” e Região Metropolitana: A Questão Habitacional e os Limites Administrativos. In **Território metropolitano, políticas**

municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano. Editores: Bernardo Alves Furtado, Cleandro Krause, Karla Christina Batista de França. Brasília: Ipea, 2013. p. 157-193

SANTOS, C. B dos. A moradia como direito fundamental. n: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XVI, n. 116, set 2013. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13677> Acesso em 21 abr. 2017.

SANTOS, G. Lá e cá: a mobilidade de trabalhadores de Colombo para Curitiba. In: MOURA, R.; FIRKOWSKI, O. L. C. de F. (Org.). **Dinâmicas intrametropolitanas e produção do espaço na Região Metropolitana de Curitiba.** Curitiba: Letra Capital Editora, 2009. p. 253-268.

SAULE JÚNIOR, N; UZZO, K. **A trajetória da reforma urbana no Brasil.** Disponível em: <<http://www.redbcm.com.br/arquivos/bibliografia/a%20trajectoria%20n%20saule%20k%20uzzo.pdf>> Acesso em: 14 abr. 2017.

SILVA, M. N da. **A dinâmica de produção dos espaços informais de moradia e o processo de metropolização em Curitiba,** 2012, 259 f. Tese (doutorado). Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências da Terra, Programa de Pós-Graduação em Geografia. Disponível em <<http://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/28377/R%20-%20T%20-%20MADIANITA%20NUNES%20DA%20SILVA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>> Acesso em: 10 mai. 2017.

SILVA, M. N da. Produção dos espaços informais de moradia e tendências de organização socioespacial do território na metrópole de Curitiba. In **Curitiba: transformações na ordem urbana** [recurso eletrônico]. Organização Olga Lúcia Castreghini de Freitas Firkowski, Rosa Moura; coordenação Luiz César de Queiroz Ribeiro. 1ª. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital : Observatório das Metrópoles, 2014. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetrolopes.net/download/serie_ordemurbana_curitiba.pdf> Acesso em: 11 mai. 2017.

SOUZA, C. **Regiões metropolitanas: condicionantes do regime político.** Lua Nova [online]. 2003, n.59, p.137-158. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n59/a07n59.pdf>> Acesso em: 08 mar. 2017.

SOUZA, S. I. N de. **Direito à Moradia e de Habitação: Análise Comparativa e suas Implicações Teóricas e Práticas com os Direitos da Personalidade.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

ULTRAMARI, C.; MOURA, R. **Metrópole: Grande Curitiba: teoria e prática.** Organização Clóvis Ultramari e Rosa Moura. Curitiba: IPARDES, 1994.

VAINER, C. B. Pátria, empresa e mercadoria. Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, O. et al. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos.** Petrópolis: Vozes, 2000.p. 75-101.

XAVIER, G. C.; XAVIER, C. C. **O federalismo: conceito e características.** In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XVII, n. 129, out 2014. Disponível em:

<http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=15286> Acesso em 19 ago. 2017.

APÊNDICE 1 – MODELO DE QUESTIONÁRIO APLICADO

Objetivos	Questionamentos	Entrevistados
Bloco 1 - FPICs: conceitos, relevância e critérios para sua (re)definição nas RMs		
Extrair a interpretação e o entendimento conceitual acerca de FPICs por parte dos principais atores envolvidos no processo atual de discussão e definição das FPICs para metrópole de Curitiba	1. O que são funções públicas de interesse comum? 2. O que são serviços públicos de interesse comum? 3. Qual a importância (significado) da definição das FPICs para uma RM?	COMEC (a) Gestores da COMEC, técnicos e dirigentes SEDU (b) Gestor integrante do Comitê Gestor do Estatuto da Metrópole ALEP (c) Membro da Comissão de Relações Federadas e Assuntos Metropolitanos da Assembleia Legislativa do Paraná
Identificar quais os critérios e questões envolvidos nas discussões da COMEC e do Comitê Gestor do Estatuto da Metrópole para a redefinição das FPICs na metrópole de Curitiba	4. Que critérios ou questões têm norteado a definição das FPICs para a RMC?	
Verificar se a moradia será incluída como FPIC no rol de funções previstas para a metrópole de Curitiba e demais RMs do Paraná	5. Na discussão vigente, que FPICs estão sendo definidas para a RMC? Houve alteração, supressão ou complementação em relação às FPICs em vigor? Por que?	
Bloco 2 - Envolvimento e participação da sociedade civil e instrumentos para operacionalização das FPICs		
Identificar quais segmentos sociais tem participado do processo de discussão e definição das FPICs para a metrópole de Curitiba	6. Que grupos e segmentos têm participado das discussões para a definição das FPICs?	MPPR (d) Representante do Ministério Público do Paraná
Compreender de que forma está sendo pensada – objetivos e instrumentos - a execução das FPICs na RMC e metrópole de Curitiba	7. Uma vez definidas as FPICs, como estão sendo pensadas a execução e o inter-relacionamento dessas funções para o planejamento da metrópole de Curitiba?	